

Департамент по экономическим и социальным вопросам
Статистический отдел

Методологические исследования

Series F No. 72 Rev. 1

Справочник по системам регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения

Администрирование, функционирование и поддержка

1-е пересмотренное издание



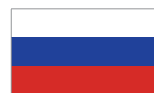
Департамент по экономическим и социальным вопросам

Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций является жизненно важным связующим звеном между глобальной политикой в экономической, социальной и экологической сферах и, действиями, предпринимаемыми на национальном уровне. Департамент работает в трех основных взаимосвязанных областях: i) он обобщает, генерирует и анализирует широкий спектр экономических, социальных и экологических данных и информации, на основе которых государства – члены Организации Объединенных Наций рассматривают общие проблемы и анализируют варианты политики; ii) он содействует переговорам между государствами — членами многих межправительственных органов о совместном курсе действий для решения текущих или возникающих глобальных проблем; и iii) он консультирует заинтересованные правительства о путях и средствах превращения стратегий, разработанных на конференциях и встречах на высшем уровне в Организации Объединенных Наций, в страновые программы, а также оказывает техническое содействие в наращивании национальных потенциалов стран.

Примечание

Использованные обозначения и представление материала в данной публикации не должны рассматриваться как выражение какого бы то ни было мнения со стороны Организации Объединенных Наций относительно правового статуса какой-либо страны или ее властей, или относительно делимитации ее границ. Термин «страна», используемый в данной публикации, при необходимости означает также территорию или район. Обозначения групп стран в публикации используются для статистического удобства и удобства проведения анализа и не обязательно выражают мнение о стадии, достигнутой конкретной страной или районом в процессе развития. Упоминание названий фирм и коммерческих продуктов не означает их одобрения со стороны Организации Объединенных Наций. Символы документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Упоминание такого символа указывает на ссылку на документ Организации Объединенных Наций.

Данный документ не является официальной публикацией ООН. Публикация является неофициальным переводом оригинала на английском языке, который был опубликован СОООН в 2021 году. Перевод был подготовлен Федеральной службой государственной статистики в рамках проекта ЮНФПА CISPop: «Качественные данные – Эффективная политика» при финансовой поддержке Российской Федерации.



При финансовой поддержке
Правительства Российской Федерации

ST/ESA/STAT/SER.F/72/Rev.1

Издание Организации Объединенных Наций

Sales No.: E.18.XVII.18

ISBN: 978-92-1-161646-0

eISBN: 978-92-1-047217-3

Авторское право © Организация Объединенных Наций, 2021 год

Все права защищены

Предисловие

Настоящий «Справочник по системам регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения: администрирование, функционирование и обслуживание», 1-е пересмотренное издание, разработан как сопроводительная книга к переработанному набору принципов и рекомендаций Организации Объединенных Наций для системы статистического учета естественного движения населения. Он предназначен служить руководством и оказывать помощь национальным органам власти в построении целостной системы регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения¹ и управления идентификационными данными. Это первое пересмотренное издание оригинального справочника, который был выпущен в 1998 году.

Настоящая пересмотренная версия справочника содержит общую информацию, спецификации и практические примеры создания систем регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и управления идентификационными данными или – для уже существующих систем – их совершенствования. В ней представлены типовые организационные и правовые механизмы, а также описаны эталонные процессы и протоколы, которые считаются золотым стандартом в данной области. Несмотря на то, что успешные подходы проиллюстрированы рядом примеров конкретных стран, настоящий справочник не является техническим отчетом, описывающим и анализирующим страновую практику; в нем подробно рассматривается международный стандарт и дается детальное описание целостной рабочей модели, которая должна быть получена в итоге. Он ставит своей целью поощрять страны к принятию долгосрочных самодостаточных программ, направленных на наращивание эффективности управления системами регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и управления идентификационными данными и на повышение их функциональной совместимости.

По своему объему справочник охватывает весь спектр событий естественного движения населения: живорождение, смерть (включая причины смерти), внутриутробная смерть, брак, развод, аннулирование брака, судебное разлучение, усыновление (удочерение), узаконение и признание. При этом акцент в нем делается на живорождение, смерть и внутриутробную смерть, так как именно им уделяется первостепенное внимание в третьем пересмотренном издании «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения». Необходимо подчеркнуть, что в настоящем справочнике не рассматриваются подробно вопросы, связанные с правильностью указания и классификации причин смерти, так как рекомендации по этому вопросу опубликованы Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), а в тексте настоящей публикации даются соответствующие ссылки на существующую литературу. Кроме того, важность включения данных о причинах смерти в комплексную систему регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения часто подчеркивается, в частности, в контексте инициатив в области межсекторного сотрудничества, которые необходимы как определения упорядочения роли сектора здравоохранения, выступающего в качестве стороны, уведомляющей о событиях, так и для того, чтобы данные о причинах смерти были неотъемлемой частью национальной системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.

¹ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», Статистические документы, Серия М № 19/Rev. 3 (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.13.XVII.10).

Существует четкое различие между статистикой естественного движения населения как набором данных, имеющих важнейшее значение для выработки политического курса, и ее источником – системой регистрации актов гражданского состояния, которая представляет собой критически важный элемент в установлении основных прав человека и правовой идентичности индивидов. Учитывая возросшее значение функции обеспечения каждого лица уникальным документом, удостоверяющим личность, в справочнике даются рекомендации по организации информационных потоков и институциональных механизмов, необходимых для эффективной регистрации актов гражданского состояния, качественного статистического учета естественного движения населения, гарантирования прав и обслуживания населения, безотносительно возможных проблем безопасности.

Особое внимание в справочнике уделяется применению регистрационных и статистических данных и записей на всех уровнях государственного управления, а также в государственной, частной и академической сфере. В нем дается описание конкретных функций как централизованных, так и децентрализованных структур. Кроме того, в нем рассказывается о непрерывном мониторинге и оценке как о ценных составляющих, играющих существенную роль в организации правильного управления, эффективного функционирования и действенного обслуживания. В настоящее пересмотренное издание справочника включена новая глава, посвященная методам оценки полноты и охвата регистрацией актов гражданского состояния. Еще одной новацией является глава, посвященная цифровизации процессов регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, подготовленная как ответ на возникшую у правительств необходимость модернизировать свои подходы к осуществляемой деятельности, широкую доступность информационных технологий и вытекающую из этого потребность в методическом руководстве.

Справочник состоит из семи глав. Первая глава содержит общие сведения о системах регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, включая информацию о централизованных и децентрализованных структурах, необходимой нормативно-правовой базе и их взаимодействии с регистрами населения и системами управления идентификационными данными. Во второй главе подробно рассказывается о том, как работает система регистрации актов гражданского состояния, описываются ее важнейшие функциональные компоненты и взаимосвязи с системой статистического учета естественного движения населения. Третья глава содержит требования к функционированию правильно организованных систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Четвертая глава служит развитием материалов, представленных в третьем пересмотренном издании «*Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения*», и подробно рассматривает проблему качества применительно к системам регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. В пятой главе основное внимание уделено проблемам, вызванным распространением регистров населения и систем управления идентификационными данными, а также их взаимосвязям с системами регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. В шестой главе описывается широкий спектр областей и способов применения данных и информации, которые содержатся в системах регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Седьмая глава посвящена техническим аспектам внедрения парадигмы корпоративной информационной системы и адаптации ее функций к требованиям регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения, ведения регистров населения и управления идентификационными данными. Для целостного понимания вопросов администрирования, функционирования и поддержки систем регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения

населения и управления идентификационными данными мы рекомендуем внимательно прочитать настоящую публикацию полностью, хотя ее главы построены таким образом, чтобы к ним можно было обращаться по отдельности, когда требуется более целенаправленное изучение отдельных аспектов.

Настоящий справочник основан на материалах не только третьего пересмотренного издания «*Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения*», но также курса дистанционного обучения по системам регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения², разработанного в партнерстве с Глобальной группой регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения³, и руководства по цифровизации процессов регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения⁴, разработанного в помощь «Программе ускоренного совершенствования систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в Африке»⁵. Все эти ресурсы концептуально согласуются между собой и могут быть использованы совместно.

Процесс пересмотра «*Справочника по системам регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения: администрирование, функционирование и поддержка*» состоял из нескольких этапов. На первом этапе Статистический отдел Организации Объединенных Наций подготовил первоначальный проект. В качестве второго этапа данный проект был представлен на Совещании Экспертной группы Организации Объединенных Наций по администрированию и оценке систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, которое проходило в Нью-Йорке с 20 по 24 февраля 2017 года⁶. На третьем этапе, Статистический отдел Организации Объединенных Наций, опираясь на результаты работы Совещания, подготовил второй проект пересмотренного издания и распространил его среди членов Экспертной группы и Глобальной группы регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения для внесения дальнейших замечаний и предложений, которые были учтены при подготовке третьего проекта. Этот проект, в свою очередь, был распространен среди всех членов Экспертной группы, после чего от них были получены итоговые замечания. Окончательный проект был представлен Статистической комиссии на ее сорок девятой сессии, которая состоялась в марте 2018 года.

² На базе Системы открытого обучения Всемирного банка, доступно по ссылке: <https://olc.worldbank.org/content/civil-registration-and-vital-statistics-systems-basic-level-self-paced-format>.

³ Более подробная информация о Группе доступна по ссылке: <https://unstats.un.org/unsd/demographic/crvs/globalcrvs.html>.

⁴ Доступно по ссылке: www.crvs-dgb.org/en/.

⁵ Подробная информация о программе доступна по ссылке: www.apai-crvs.org/.

⁶ Все документы и материалы доступны по ссылке: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2017/new-york-egm-on-management-and-evaluation-of-crvs-systems/>.

Выражение благодарности

Настоящая публикация подготовлена Статистическим отделом Организации Объединенных Наций
Директор Штефан Швайнфест

Мы выражаем искреннюю благодарность следующим лицам за внесенный ими вклад:

Редакторы

Срджан Мркич, главный редактор
Мария Исабель Кобос

Составители

Срджан Мркич, Статистический отдел
Мария Исабель Кобос, Статистический отел

Соавторы

Чалапати Рао, Австралийский национальный университет
Линь Чжуо, Статистический отдел
Карен Картер, Тихоокеанское сообщество (СТС)

Рецензенты – члены Экспертной группы

Валери Гастон, Канада
Хорхе Альварес Васкес, Чили
Сет Босомпем Кисти, Гана
Дирдре Инглиш Госсе, Ямайка
Хельге Брюнборг, Норвегия
Вибекке Оэстрайх Нильсен, Норвегия
Эстела Де Гусман, Филиппины
Юньсун Ким, Республика Корея
Арбия Ферчичи Эп Хаммами, Тунис
Ольга Хелена Джус, Соединенные Штаты Америки
Дилбахор Якубова, Узбекистан
Радж Митра, Статистический отдел
Кейко Осаки-Томита, Статистический отдел
Патрик Герланд, Отдел народонаселения
Яньхун Чжан, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана
Марван Хаваджа, Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии
Айеника Годхарт Мбийдзеньуи, Экономическая комиссия для Африки
Гиомар Бэй, Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна
Присцилла Идель, Детский фонд Организации Объединенных Наций
Даньчжень Ю, Детский фонд Организации Объединенных Наций
Ромеш Силва, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
Аннеке Шмидер, Всемирная организация здравоохранения
Морис Мубила, Африканский банк развития

Содержание

Предисловие	iii
Выражение благодарности	vi
I. Институциональные механизмы регистрации актов гражданского состояния и взаимодействие с системой статистического учета естественного движения населения.....	1
А. Введение	1
В. Централизованное администрирование системы регистрации актов гражданского состояния	5
С. Децентрализованное администрирование системы регистрации актов гражданского состояния	13
D. Нормативно-правовая база регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения	15
E. Нормативно-правовая база регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения	19
F. Регистрация актов гражданского состояния, управление идентификационными данными и статистический учет естественного движения населения.....	23
II. Рабочие функции и мероприятия регистрации актов гражданского состояния	27
А. Введены	27
В. Функциональные элементы	28
С. Виды деятельности в рамках системы регистрации актов гражданского состояния.....	48
III. Поддержка систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения	69
А. Введение	69
В. Операционные требования	70
IV. Оценка качества систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения	85
А. Введение	85
В. Что необходимо учитывать, оценивая качество систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения	85
С. Структура оценки качества системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.....	87
V. Интеграция функций регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и управления идентификационными данными.....	124
А. Введение	124
В. Регистрация актов гражданского состояния и статистический учет естественного движения населения на базе отдельных ведомств	125

C.	Регистрация актов гражданского состояния, статистический учет естественного движения населения и реестры народонаселения	130
D.	Регистрация актов гражданского состояния, статистический учет естественного движения населения и управление идентификационными данными	136
VI.	Области и порядок применения информации записей актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения	141
A.	Введение	141
B.	Области применения информации системы регистрации актов гражданского состояния	142
C.	Области применения статистических данных о естественном движении населения	156
VII.	Цифровизация систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения	168
A.	Введение	168
B.	Общий обзор	169
C.	Разработка концептуальных проектов	170
D.	Основные соображения	174
	Приложение I	
	Форма медицинского свидетельства о смерти, рекомендованная Всемирной ассамблеей здравоохранения	185
	Приложение II	
	Компьютерное программное обеспечение для определения и кодирования первоначальной причины смерти	186
	Литература	189
	Рисунки	
1	Система регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.	1
2	Организационная структура регистрации актов гражданского состояния в Гане	8
3	Системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения Грузии	9
4	Обзор взаимосвязей между системами регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и управления идентификационными данными	25
5	Процесс регистрации рождений в медицинском учреждении Намибии	31
6	Система регистрации смертей и сбора статистических данных о причинах смерти Республики Корея	35
7	Австралийская система статистического учета причин смерти.	37
8	Концептуальная структура элементов обеспечения качества вьетнамской системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.	88
9	Системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в Узбекистане	126
10	Системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в Боливарианской Республике Венесуэла.	128

11	Системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в Барбадосе	129
12	Системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в Республике Корея	130
A	Движение данных в направлении Центрального регистра населения	133
B	Движение данных из Центрального регистра населения	34
13	Системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения Чили	138
14	Жизненный цикл проекта цифровизации систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения	171
15	Иерархия требований	174

Вставки

1	Канада: децентрализованная система регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения	14
2	Норвегия: регистр населения	20
3	Ямайка: Опыт расширения охвата функциями регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения посредством инициативы «Первое свидетельство о рождении бесплатно» и «Программы регистрации у больничной койки»	31
4	Канада: уточнение причин смерти	38
5	Суррогатное материнство	46
6	Чили: контрольные и предохранительные механизмы системы выдачи заверенных копий, внедренные Службой записи актов гражданского состояния и идентификации	50
7	Индия: обслуживание населения	51
8	Новая Зеландия: выводы, сделанные по результатам первого межведомственного проекта помощи людям, в жизни которых произошло важное событие (SmartStart)	52
9	Норвегия: беженцы, лица без гражданства, вынужденные переселенцы внутри своей страны и регистрация актов гражданского состояния и статистический учет естественного движения населения	54
10	Филиппины: общенациональный семинар по вопросам регистрации актов гражданского состояния	58
11	Регистрация актов гражданского состояния и статистический учет естественного движения населения при чрезвычайных ситуациях	59
12	Механизмы межведомственной координации деятельности в области регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения	63
13	Важность хранения и обеспечения сохранности старых записей	75
14	ВОЗ: «Средство быстрой оценки»	91
15	Оман: оценка полноты данных о смертности	109
16	Вьетнам: механизмы сверки записей, позволяющие улучшить процесс разработки данных из нескольких источников	110

17	Индия и Китай: выборочные системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения	111
18	Бразилия, Исламская Республика Иран и Турция: роль сектора здравоохранения в деятельности по оценке качества	112
19	Канада: внутренние механизмы проверки статистического учета естественного движения населения	117
20	Инструмент ANACONDA: «Анализ причин смерти (на национальном уровне) как стимул к действию»	119
21	Норвегия: административные и статистические базы данных и регистры.	132
22	Канада: пакетирование услуг и интеграция.	139
23	Узбекистан: электронный архив Управления записи актов гражданского состояния	139
24	Канада: регистрация актов гражданского состояния и выдача паспортов	146
25	Чили: персональный идентификационный номер	148
26	Лонгитюдные панельные исследования, проводимые путем объединения записей актов гражданского состояния и данных переписи населения	154
27	Норвегия: использование статистических микроданных о естественном движении населения в исследовательских целях	164
28	Тунис: распределение рождений на субнациональном уровне при оценке показателей народонаселения Национальным институтом статистики.	167
29	Филиппины: государственно-частное партнерство в области цифровизации системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения	176
30	Монголия: совершенствование процессов путем цифровизации системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.	178
31	Гана: стратегия цифровизации регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения на основе комплексной оценки	179
32	Блокчейн и системы регистрации актов гражданского состояния и управления идентификационными данными	183

Глава I

Институциональные механизмы регистрации актов гражданского состояния и взаимодействие с системой статистического учета естественного движения населения

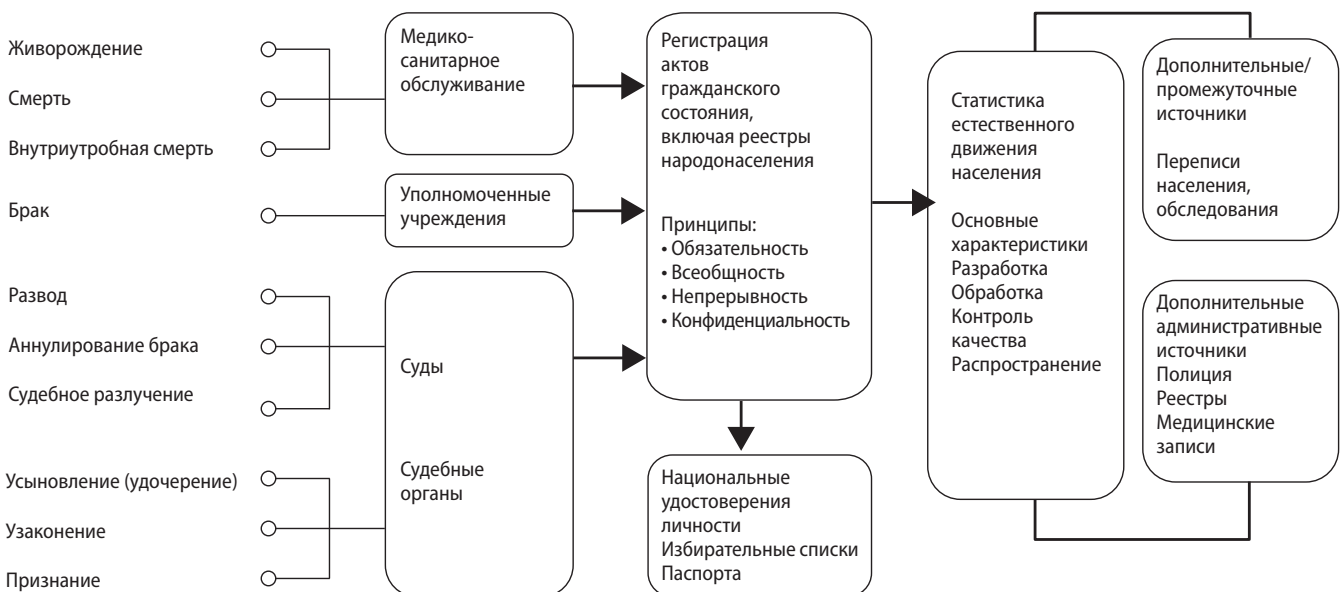
А. Введение

1. Последнее пересмотренное издание «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения», выпущенное в 2014 году, по сути представляет статистику естественного движения населения и регистрацию актов гражданского состояния как отдельные функции и рассматривает в качестве главной цели создание, поддержание и осуществление этих двух функций в качестве элементов согласованной и слаженной системы регистрации и производства статистики естественного движения населения. Процедуры регистрации рождений и смертей в равной степени важны как юридические действия для регистрации актов гражданского состояния и как источник статистической информации для статистического учета естественного движения населения; следовательно, задачи, выполняемые регистраторами актов гражданского состояния и статистиками, взаимозависимы⁷. Более того, возникновение взаимосвязей между системами регистрации актов гражданского состояния и современными системами управления идентификационными данными придает еще одно измерение структуре системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Эти взаимосвязи и их функционирование представлены на приведенном ниже Рисунке 1.

⁷ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, п. 274.

Рисунок 1

Система регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения



2. Регистрация актов гражданского состояния определяется как непрерывная, постоянная, обязательная и всеобщая запись информации о наступлении и характеристиках событий, относящихся к естественному движению населения, осуществляемая на основании постановления или регламента, изданного в соответствии с законодательством соответствующей страны с полным соблюдением правил, регулирующих защиту и конфиденциальность персональных данных⁸. Важно подчеркнуть признак всеобщности применительно к тем правам людей, которые относятся к регистрации фактов естественного движения населения. Каждый человек имеет право на признание правосубъектности личности, как это закреплено в Статье 6 Всеобщей декларации прав человека и подтверждено в нескольких других глобальных соглашениях и международных договорах по правам человека⁹. Поскольку регистрация актов гражданского состояния устанавливает факт существования человека согласно закону, она традиционно выступает основополагающим средством гарантирования правосубъектности. В этом смысле законы, нормы, правила и регламенты не должны препятствовать осуществлению данного права. В частности, регистрация событий должна быть осуществлена, даже если время, отведенное на это законом, истекло, а также вне зависимости от миграционного статуса, гражданства и любого поданного запроса, которые могут выступать как препятствие для регистрации фактов естественного движения населения, имевших место на данной территории. Регистрация актов гражданского состояния осуществляется, главным образом, с целью оформления документов, которые предусмотрены законом. Ценность таких записей как наилучшего источника статистических данных о естественном движении населения широко признана.

3. Термин «метод регистрации акта гражданского состояния» означает процедуру, используемую при сборе базовой информации о частотности и характеристиках событий естественного движения населения, имеющих место среди населения той или иной страны (или района) в течение определенного периода времени, на основе которой производятся юридически значимые записи о событиях естественного движения населения и осуществляется статистический учет естественного движения населения. Этот метод следует отличать от других методов сбора данных о народонаселении, поскольку, согласно закону, он должен соответствовать принципам непрерывности, постоянства и конфиденциальности. Информация, собранная в рамках данной системы, имеет юридическую значимость.

4. Обязанности по созданию или развитию системы регистрации актов гражданского состояния должны быть возложены на одно или несколько общегосударственных ведомств¹⁰. Термин «система регистрации актов гражданского состояния» охватывает всю административную, нормативно-правовую и институциональную базу, включая персонал, регистрационную сеть, различные процедуры, процессы ведения и поиска записей, выдачу свидетельств, подготовку выходных данных, передачу данных, предоставление услуг другим ведомствам и любые другие мероприятия, связанные с регистрацией актов гражданского состояния в той или иной стране (либо штате или провинции). Таким образом, система регистрации актов гражданского состояния включает как метод регистрации, так и все связанные с ним институциональные, технические и правовые механизмы.

5. Юридическая функция регистрации актов гражданского состояния заключается в регистрации актов и событий, которые представляют собой источник гражданского состояния, и в выдаче свидетельств. Такие события называются «событиями естественного движения населения». События естественного движения населения, которые, согласно международным рекомендациям, регистрируются в большинстве стран, относятся к следующим категориям: живорождение, смерть, внутриутробная смерть, брак, судебное разлучение, развод, аннулирование брака, усыновление (удочерение), узаконение и признание¹¹. Помимо юридической функции записи актов гражданского состояния и выдачи свидетельств, статистический учет естественного движения населения выполняет еще одну ключевую функцию, которую надлежит признать как исключительно важную для выработки национальной стратегии развития.

⁸ Там же, п. 279.

⁹ Всеобщая декларация прав человека 1948 г., ст. 6 и 15; Конвенция о статусе беженца 1951 г., ст. 25 и 27; Конвенция о статусе апатридов 1954 г., ст. 25 и 27; Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г., ст. 1–4; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 и 1969 гг., ст. 5 (d) (iii); Международный пакт о гражданских и политических правах 1966, ст. 24; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., ст. 15; Конвенция о правах ребенка 1989 г., ст. 7–8; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей 1990 г., ст. 29; Конвенция о правах инвалидов 2006 г., ст. 18.

¹⁰ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, п. 301.

¹¹ Там же, п. 2.

6. Регистрация актов гражданского состояния обеспечивает также ведение регистров населения и списков идентификационных данных в странах, где таковые существуют. Если регистры населения и системы управления идентификационными данными не будут получать из системы регистрации актов гражданского состояния информацию о рождениях и смертях, они быстро устареют и утратят свою ценность.

7. Согласно международным стандартам, определенные явления представляют собой события естественного движения населения, данные о которых подлежат сбору в целях статистического учета естественного движения населения. Ниже приведен перечень таких событий и даны их рекомендуемые определения¹²:

- (a) *Живорождение* – полное изгнание или извлечение из организма матери продукта зачатия вне зависимости от продолжительности беременности, причем плод после такого отделения дышит или проявляет другие признаки жизни, такие как сердцебиение, пульсация пуповины или явные движения произвольной мускулатуры, независимо от того, перерезана ли пуповина и отделилась ли плацента; каждый продукт такого рождения рассматривается как живорожденный (все живорожденные дети должны регистрироваться и учитываться как таковые, независимо от продолжительности беременности или от того, были ли они живыми или мертвыми в момент регистрации; если они умирают через какое-то время сразу после родов, они также должны регистрироваться и учитываться в числе смертей);
- (b) *Смерть* – окончательное прекращение всех признаков жизни по прошествии любого времени после того, как имело место живорождение (послеродовое прекращение жизненных функций без какой-либо возможности их восстановления). Из этого определения исключается внутриутробная смерть, определение которой дается ниже;
- (c) *Внутриутробная смерть*¹³ – смерть продукта зачатия до его полного изгнания или извлечения из организма матери, вне зависимости от продолжительности беременности; на смерть указывает отсутствие у плода после такого отделения дыхания или других признаков жизни, таких как сердцебиение, пульсация пуповины или явные движения произвольной мускулатуры (следует отметить, что это определение в широком смысле включает все виды прекращения беременности, кроме живорождения, как оно определено выше)¹⁴;
- (d) *Брак* – акт, обряд или процесс установления юридических отношений между супругами. Законность союза может быть установлена с помощью гражданских, религиозных и других средств, признаваемых законами той или иной страны. Страны могут по своему желанию распространять это определение на гражданские союзы, если таковые регистрируются; в этом случае под зарегистрированным партнерством обычно понимается такая юридическая конструкция, зарегистрированная органами государственной власти соответствующей страны, которая ведет к правовым супружеским обязательствам между двумя физическими лицами;
- (e) *Развод* – окончательное юридическое прекращение брака, то есть разлучение супругов, которое дает сторонам право вновь заключить брак в соответствии с гражданскими, религиозными или другими нормами, предусмотренными законодательством соответствующей страны. В случае признания страной зарегистрированных партнерств под юридическим прекращением зарегистрированного партнерства понимается окончательное юридическое прекращение такого партнерства в соответствии с национальным законодательством, наделяющее стороны правом повторно заключить другое партнерство или брак;

¹² Там же.

¹³ Так же именуется «мертвоорожденный плод» и «мертвоорождение».

¹⁴ Правовые требования в отношении регистрации внутриутробной смерти в разных странах различны. Рекомендуется регистрировать мертвый плод с массой при рождении 500 граммов и более (если масса тела неизвестна – после 22 полных недель внутриутробной жизни плода или при длине тела 25 сантиметров и более от вершины темени до пяток). Кроме того, для статистических целей рекомендуется заменить употребляемые термины «аборт», «ранняя внутриутробная смерть» и «поздняя внутриутробная смерть», используя вместо них весовые показатели (например, внутриутробная смерть плода с массой тела 1000 граммов и более или внутриутробная смерть плода с массой тела 500–1000 граммов и т. д.). См. Всемирная организация здравоохранения, *Международная статистическая классификация болезней и проблем, связанных со здоровьем*. Десятый пересмотр. Издание 2010 года, Женева. Подробная информация доступна по ссылке: www.who.int/classifications/icd/en/.

- (f) *Аннулирование брака* – прекращение брака или лишение его юридической силы решением компетентного органа, принятого согласно законодательству соответствующей страны, которое дает сторонам статус лиц, никогда не заключавших между собой брачного союза;
- (g) *Разлучение, судебное* – расторжение брачного союза супружеской четы в соответствии с законодательством соответствующей страны без предоставления сторонам права на повторный брак;
- (h) *Усыновление (удочерение)* – законное и добровольное принятие ребенка от других родителей и его воспитание как своего собственного согласно законодательству соответствующей страны;
- (i) *Узаконение* – официальное наделение лица статусом и правами законнорожденного согласно законодательству соответствующей страны;
- (j) *Признание* – юридическое признание, добровольное или в принудительном порядке, отцовства в отношении ребенка, рожденного вне брака.

8. Необходимо подчеркнуть, что для современных систем очень важна взаимосвязь между статистикой естественного движения населения и медицинской статистикой. Ряд переменных, используемых в статистике естественного движения населения, непосредственно зависит от собираемых медицинских статистических данных, таких как возраст матери, количество предыдущих живорождений, причина смерти и т. д. Медицинская статистика, в свою очередь, необходима для выработки политики и мер, направленных на улучшение здоровья населения в целом. Источником медицинской статистики обычно выступает учреждение здравоохранения (государственное или частное) и оно же служит источником информации о наступлении событий естественного движения населения, таких как рождения и смерти. Из этого следует, что уже на самой ранней стадии процесса разработки целостной системы регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и реестров народонаселения необходимо прилагать усилия, направленные на гармонизацию определений, систем классификации и форматов данных, которые используются в целях регистрации актов гражданского состояния, при статистическом учете естественного движения населения и в медицинской статистике.

9. Непрерывная и постоянная регистрация событий естественного движения населения лучше всего может быть обеспечена принятием соответствующего законодательства и созданием механизмов, гарантирующих его применение в общенациональном масштабе. Закон о регистрации актов гражданского состояния должен способствовать тесной интеграции людей в единое сообщество и служить им четким руководством по организации системы регистрации актов гражданского состояния в стране или районе. Он также должен точно разъяснять, какие типы событий естественного движения населения подлежат регистрации и давать их определения, а также устанавливать источники информации для каждого типа событий, сроки регистрации каждого типа событий естественного движения населения, процедуры поздней регистрации, обязанности регистратора, права и обязанности в связи с регистрацией, штрафные санкции за несоблюдение закона и так далее.

10. В контексте определения системы как комплекса взаимодействующих или независимых элементов, образующих единое целое, и в соответствии с положениями третьего пересмотренного издания «*Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения*», элементами системы статистического учета естественного движения населения являются: юридическая регистрация; статистическая отчетность о событиях естественного движения населения; и сбор, разработка и распространение статистических данных, относящихся к этим событиям¹⁵, как показано на приведенном выше Рисунке 1.

11. Учитывая, что институциональная структура регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в значительной степени влияет на взаимосвязи внутри системы, а также на ее построение и функционирование, необходимо обратить более пристальное внимание на раз-

¹⁵ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, п. 26.

личные механизмы, которые реализуются в разных странах и при разных обстоятельствах. В большинстве стран и регистрация актов гражданского состояния, и официальная статистика (естественного движения населения) представляют собой функцию правительства, но при этом их организационные параметры различны. В общем смысле, организационная структура или структуры, призванные обеспечивать эффективное администрирование, функционирование и поддержку системы, могут быть централизованными или децентрализованными. С точки зрения структуры в целом, централизованная система опирается на управление, осуществляемое на национальном уровне, и субнациональные подразделения соответствующих местных уровней. К децентрализованным относятся системы, в которых основные обязанности по регистрации актов гражданского состояния и местную статистику естественного движения населения возложены на органы власти субнационального уровня, такие как правительства штатов или провинций.

В. Централизованное администрирование системы регистрации актов гражданского состояния

12. При централизованном подходе к администрированию системы регистрации актов гражданского состояния обычно существует ведомство, которое отвечает за руководство работой по регистрации актов гражданского состояния и за ее координацию и мониторинг на общенациональном уровне. Ведомство, выполняющее такие обязанности, может содействовать принятию национальных стандартов и единообразной регистрации всех событий естественного движения населения, происходящих на территории страны и среди различных групп населения.

13. При таком централизованном подходе национальное регистрационное ведомство не только выполняет административную и техническую функцию, но и осуществляет техническое руководство сетью субнациональных и местных органов регистрации актов гражданского состояния. Оно создает местные пункты регистрации, снабжает местных регистраторов письменными материалами и описанием стандартных операционных процедур, которыми они должны руководствоваться в своей повседневной работе, координирует регистрационные процедуры в масштабах всей системы, контролирует и оценивает регистрационную деятельность местных органов.

14. Центральное ведомство отвечает за согласование своей деятельности с деятельностью других государственных ведомств, обеспечивающих функционирование системы регистрации актов гражданского состояния, включая службы здравоохранения, которые сообщают о наступлении событий естественного движения населения и подтверждают причины смерти, суды, которые ведут дела, связанные с браками и разводами, и национальную службу статистики, которая разрабатывает регистрационные данные и публикует статистику естественного движения населения. Часто эта задача решается путем создания национального межведомственного комитета.

15. В большинстве случаев орган, управляющий системой на общенациональном уровне, осуществляет такие функции статистического учета естественного движения населения, как очистка, кодирование и обработка данных, подготовка таблиц и графиков, статистический анализ и анализ трендов, публикация отчетов и проведение сопутствующих исследований. Затем национальный орган распространяет эту информацию среди местных органов власти. Такой подход обеспечивает согласованность данных и информации в масштабах страны в целом. В дальнейшем местные ведомства могут использовать эти данные в рамках местных программ, в целях планирования и при проведении мероприятий, связанных с населением. В то же время в ряде стран очистка, кодирование и обработка данных осуществляются на региональном или субнациональном уровнях; в зависимости от размеров и особенностей страны, такой подход может быть более эффективным, с точки зрения своевременности и близости к первоначальному источнику информации; при таком подходе необходимы единообразные проце-

дуры и протоколы очистки и обработки данных, обеспечивающие стандартный формат и содержательное наполнение итоговой статистики естественного движения населения.

16. Тот факт, что в централизованной системе все указания спускаются сверху, может привести к отсутствию стимулов на местном уровне, в результате чего будет отсутствовать обратная связь и снизу вверх не будет поступать информация в виде предложений об использовании полезных новаций, основанных на знании местных реалий, что может помешать полному пониманию центральным ведомством состояния дел на местах. В результате может возникнуть ситуация, при которой у местных должностных лиц не будет возможности предлагать инновационные подходы, способные улучшить систему. Чтобы этого не произошло, важно организовать надежные каналы связи, действующие в обоих направлениях – от центрального ведомства к местным подразделениям и наоборот. Это станет гарантией того, что знания, имеющиеся на обоих уровнях, будут использоваться для обеспечения эффективного администрирования и функционирования системы.

17. Наличие центрального регистрационного ведомства, отвечающего за администрирование системы, может иметь следующие преимущества:

- (a) Оно дает возможность разработать и утвердить стандартную нормативно-правовую базу для системы регистрации актов гражданского состояния, что обеспечит единообразие процедур в масштабах всей страны, а это, в свою очередь, будет облегчать внесение изменений в законодательство по мере возникновения в будущем такой необходимости;
- (b) Оно помогает интерпретировать и применять нормы и правила;
- (c) Оно позволяет внедрять единые для всей страны процедуры и правила регистрации событий естественного движения населения и отчетности по ним, включая способы и средства заверения зарегистрированных событий естественного движения населения, а также выдачи свидетельств населению;
- (d) С точки зрения установления прямых связей с органами управления идентификационными данными оно позволяет организовывать каналы обмена необходимой информации, используя более надежные и единообразные протоколы;
- (e) Оно способствует осуществлению прямого и действенного контроля над всей системой и облегчает проведение исследований за счет применения единообразных методов архивирования записей о естественном движении населения;
- (f) Оно облегчает разработку и предоставление регистраторам актов гражданского состояния на местах консультационных услуг и другой технической помощи, такой как периодические курсы повышения квалификации, знакомящие с теми или иными изменениями в системе, или целенаправленное техническое консультирование при решении конкретной проблемы.

18. В парадигме централизованного администрирования существует два основных подхода к управлению системой статистического учета естественного движения населения:

- (a) При первом подходе ответственность как за регистрацию актов гражданского состояния, так и за статистический учет естественного движения населения возлагается на одно и то же государственное учреждение¹⁶. Это может быть национальная служба статистики, министерство здравоохранения, министерство внутренних дел, министерство юстиции или какое-либо самостоятельное ведомство;
- (b) При втором подходе функции регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения разделены. За регистрацию актов гражданского состояния может отве-

¹⁶ Хотя примеров этого в мире не так много, пример Филиппин заслуживает особого внимания: действующая в этой стране Филиппинская статистическая служба отвечает как за регистрацию актов гражданского состояния и выдачу свидетельств, так и за производство статистики естественного движения населения. Функции существующего в Индии Управления Генерального регистратора и Уполномоченного по переписи населения также включают и регистрацию актов гражданского состояния, и разработку статистических данных о естественном движении населения, хотя охват событий естественного движения населения функцией регистрации актов гражданского состояния существенно различается в разных штатах страны.

чать национальный орган регистрации актов гражданского состояния, министерство внутренних дел или министерство юстиции, а за систему статистического учета естественного движения населения – другое ведомство; в большинстве случаев это национальная служба статистики¹⁷. В свою очередь, администрирование системы статистического учета естественного движения населения может быть централизованным или децентрализованным. В обоих случаях огромное значение придается координации этих двух функций с целью не допустить распространения различающихся статистических данных о естественном движении населения, когда один их набор основан на данных регистрации актов гражданского состояния, а другой – на данных официальной статистики.

¹⁷ Существует ряд примеров, которые подпадают под эту категорию: Коста-Рика, Эфиопия, Гватемала, Монголия, Норвегия, Узбекистан – это лишь некоторые из них.

1. Раздельное администрирование систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения

19. Как отмечалось выше, в ряде случаев функции регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения закрепляются за разными административными органами. При таком подходе эти органы играют взаимодополняющую роль: ведомство, регистрирующее акты гражданского состояния, отвечает за сбор информации, которая затем поступает в статистическое ведомство для анализа и производства на ее основе таблиц, показателей и коэффициентов. Поддержание взаимодействия и сотрудничества между этими органами становится ключевым фактором в обеспечении эффективности всей системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Органы государственной регистрации актов гражданского состояния, министерства внутренних дел, юстиции или здравоохранения либо другие самостоятельные ведомства отвечают за систему регистрации актов гражданского состояния, а отдельное ведомство – в большинстве случаев это национальная служба статистики – отвечает за систему статистического учета естественного движения населения. Подобная структура требует более сложных организационных и рабочих механизмов, чем структура, в которой одно ведомство отвечает за обе системы. Система статистического учета естественного движения населения может быть централизованной или децентрализованной.

20. При такой организации, первым возникает вопрос, как наладить отношения взаимодействия и сотрудничества между двумя ведомствами. Функция статистического учета естественного движения населения обеспечивается поступлением данных, которые собирает система регистрации актов гражданского состояния в ходе своей повседневной работы. Статистическому ведомству следует принять на себя ведущую роль в установлении рабочих отношений с программой регистрации. Лучше всего решению этой задачи служит наличие межведомственного комитета, созданного на основании законов и регламентов, регулирующих регистрацию актов гражданского состояния, или на основании закона о статистическом учете естественного движения населения. Можно также принять меморандум о соглашении, предусматривающий создание комитета, имеющего в своем составе представителей обеих программ, а также других заинтересованных сторон, таких как министерство здравоохранения. Членский состав комитета должен быть представительным, с точки зрения охвата разных факторов, влияющих на системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. В их число должны быть включены операционные составляющие обеих систем, такие как юридические формальности, связанные с процессом регистрации, документация и прочие требования к подготовке статистических данных о естественном движении населения. Еще одним вопросом, находящимся в ведении комитета, должен быть свод правил и регламентов, необходимых для обеспечения обеих программ полными и точными данными. Помимо этого, комитету нужно будет рассматривать используемые методы обработки данных на предмет их соответствия цели эффективного предоставления услуг регистра-

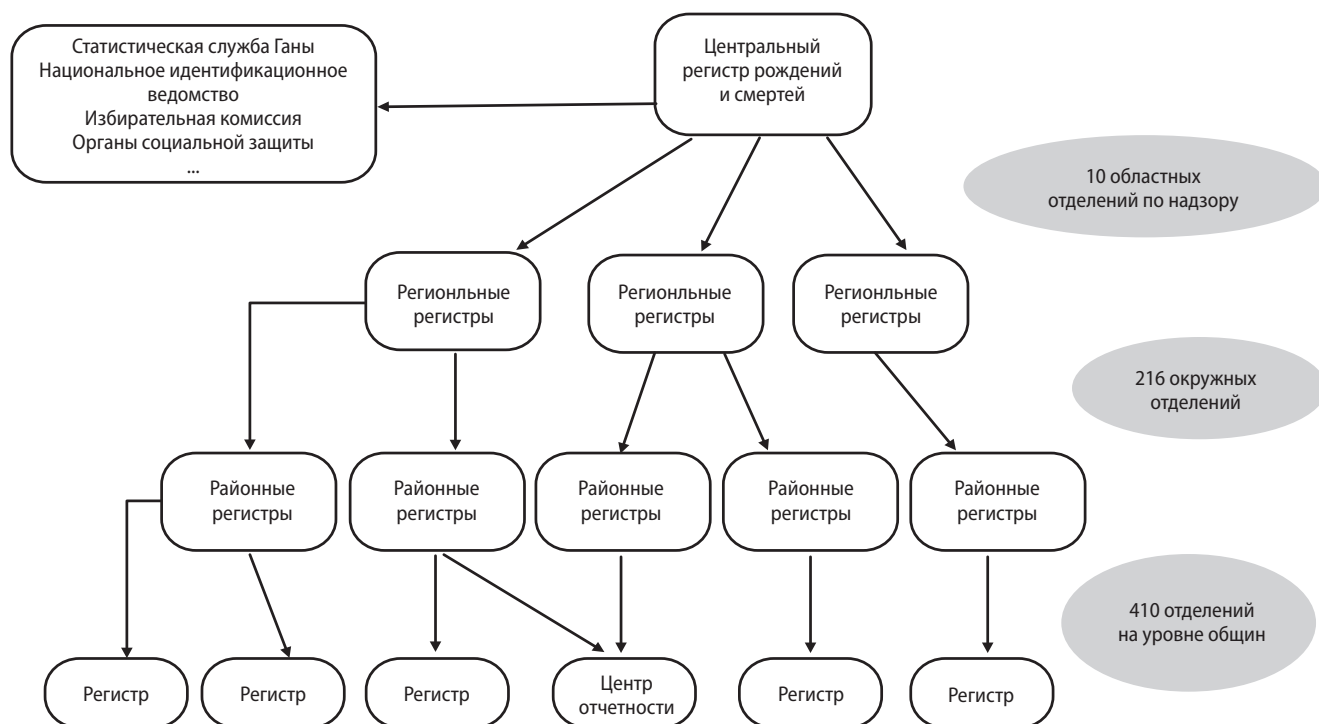
ции актов гражданского состояния и своевременного получения актуальной статистики естественного движения населения и медицинской статистики. Каждые два месяца или раз в квартал комитет должен собираться для проверки полноты, достоверности, своевременности и надежности данных по каждой из функций. Ему следует также рассматривать вопросы, относящиеся к кодированию и вводу данных, а также проблемы, связанные с процедурами обработки данных в рамках каждой программы.

21. Поток данных (микроуровень) движется от местных регистрационных пунктов через районные и региональные подразделения к структуре общенационального уровня, а затем поступает в статистический элемент; при этом учитываются ограничения, связанные с конфиденциальностью данных. В связи с этим комитету следует также принять на себя координирующую роль в обеспечении взаимодействия с местными пунктами. Рисунки 2 и 3 иллюстрируют централизованную модель, в рамках которой функции регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения разделены между двумя ведомствами, на примерах Ганы и Грузии соответственно.

22. Кроме того, важность регулярного получения данных от системы регистрации актов гражданского состояния для их использования при разработке статистики рождений и смертей (рождаемости и смертности), включая причины смерти, должна быть отражена в государственной стратегии развития статистики (или аналогичном национальном стратегическом документе).

Рисунок 2

Организационная структура регистрации актов гражданского состояния в Гане

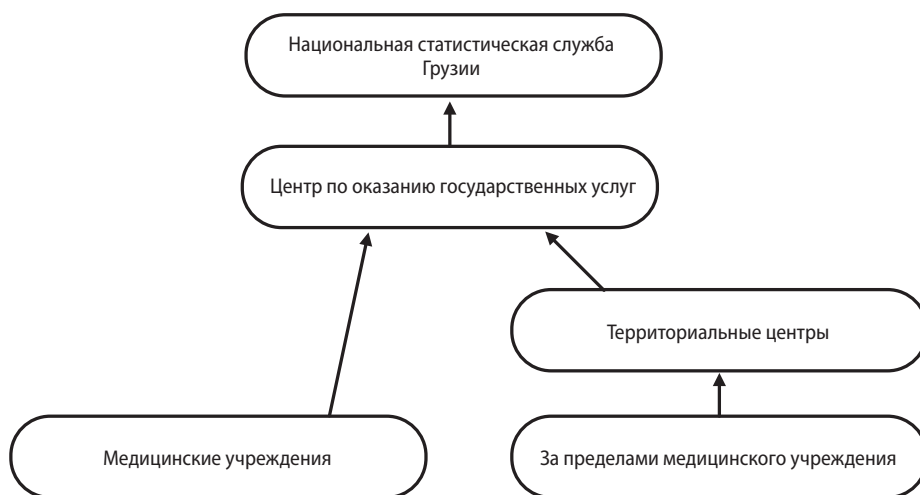


¹⁸ Вся документация доступна по ссылке: https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/Ethiopia/2014/list_of_docs.htm.

Источник: Семинар по «По принципам и рекомендациям для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, для англоязычных стран Африки, Аддис-Абеба, 2–5 декабря 2014 г.¹⁸

Рисунок 3

Системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения Грузии



Источник: Региональный семинар ООН по применению «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения» для реализации региональных критериев в Азии, Стамбул (Турция), 15–18 сентября 2015 г.¹⁹

¹⁹ Вся документация доступна по ссылке: https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/Turkey/2015/list_of_docs.htm.

23. Система статистического учета естественного движения населения использует в качестве источника данных систему регистрации актов гражданского состояния и комбинированных или отдельных статистических формуляров и регистрационных бланков (оформленных на бумаге или в электронном формате), которые заполняются в момент регистрации. Система регистрации актов гражданского состояния обеспечивает всю информацию, необходимую как для регистрации, так и для статистического учета. Следовательно, контакты и взаимодействие с местными подразделениями (сельскими, районными и региональными) должны инициироваться регистрационным учреждением. Подразделению системы регистрации, отвечающему за деятельность на местах, следует инициировать такие контакты после консультаций с комитетом. В централизованной структуре, предусматривающей разделение функций между ведомствами, орган общенационального уровня выполняет юридическую и статистическую функции. Регистрационные учреждения местного уровня осуществляют деятельность, связанную с регистрацией, включая выдачу свидетельств, внесение исправлений, поправок и т. д.

24. Одно из преимуществ разделения функций регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения между разными ведомствами состоит в том, что каждое ведомство имеет возможность сосредоточиться исключительно на выполнении своей конкретной функции. Кроме того, основанная на сотрудничестве конструктивная конкуренция между двумя ведомствами способна подталкивать каждое из них к тому, чтобы наращивать эффективность и результативность своей работы по управлению системой. Совместный или межведомственный комитет координирует осуществление этих отдельных системных функций.

25. Структура, предусматривающая разделение функций между разными ведомствами, имеет еще одно положительное отличие, которое заключается в том, что она в большей степени способствует внесению изменений, доработок и улучшений. Во многих случаях органы, отвечающие за государственный бюджет, рассматривают заявки на выделение ресурсов более внимательно, когда ресурсы на поддержку одного и того же мероприятия запрашиваются разными ведомствами, нежели чем когда одно ведомство обращается за такой поддержкой самостоятельно. Один из негативных аспектов состоит в том, что двум ведомствам

приходится договариваться о том, какие именно проблемы требуют решения, и как в связи с этим следует распределять имеющиеся ресурсы. Это становится особенно актуальным, когда ведомство, отвечающее за регистрацию актов гражданского состояния, рассматривает статистическую функцию не как критически важный элемент системы, а всего лишь как один из ее побочных продуктов.

26. Двум ведомствам сложнее договариваться по неограниченному числу вопросов. Например, когда и система регистрации актов гражданского состояния, и система статистического учета естественного движения населения автоматизированы, возможно дублирование вводимых данных и других действий, связанных с их обработкой, не говоря уже о функциональной несовместимости применяемых технологий и необходимости их гармонизации. Может оказаться проблематичным достижение договоренности о процессе сбора данных, использовании формуляров и составе включаемых в них позиций, применяемых определениях и процедурах оценки полноты, достоверности и точности информации. Лучше всего решать эти проблемы во время составления меморандума о соглашении, а также в рамках учрежденного комитета, отвечающего за рассмотрение подобных вопросов и предметов озабоченности.

27. При централизованном подходе главное различие между системой, в которой и регистрация актов гражданского состояния и статистический учет естественного движения населения находятся в ведении одного органа, и системой, в которой эти функции разделены между двумя ведомствами, состоит в необходимости иметь юридические полномочия на осуществление сотрудничества и координации действий либо официальное соглашение и координационный комитет. Сочетание комитета и соглашения гарантирует каждой системе рабочую структуру, способную давать высококачественные результаты.

2. Администрирование регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения на базе одного ведомства

28. Другой подход к администрированию систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения состоит в возложении обеих функций на одну государственную организацию, которое обосновывается тем, что эти две системы тесно взаимосвязаны. Статистика естественного движения населения производится на основе данных комбинированных формуляров регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения либо путем объединения данных регистрационных бланков и статистических формуляров, заполняемых в момент регистрации. Их полнота и достоверность зависят от методов сбора и обработки данных, используемых при регистрации. Осуществление контроля над формулярами и процессами в рамках одной организации более эффективно. Так, например, в странах, где за обе системы отвечает одно ведомство, проще строить работу с использованием единого формуляра, предназначенного для сбора как юридических, так и статистических данных.

29. Преимущество данного подхода состоит в том, что ведомство, отвечающее за обе системы, контролирует любые изменения, затрагивающие какую-либо из систем, что избавляет от необходимости устранять различия между системами, как в случае, когда за них отвечают разные ведомства. Кроме того, данный подход способствует более тесному взаимодействию внутри самого ведомства, а это облегчает внесение действенных изменений.

30. Комитет, который состоит из представителей подразделений регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, входящих в структуру одного ведомства, может очень эффективно обеспечивать руководство мониторингом и работой каждой из функциональных областей. Хотя в своей повседневной деятельности подразделение регистрации актов гражданского состояния и подразделение статистического учета естествен-

ного движения населения преследуют свои конкретные цели, достижение этих целей и задач обеспечивается в рамках одного ведомства.

31. Еще одно преимущество подхода, предусматривающего наличие одного ведомства, состоит в едином управлении всей системой регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Единое ведомство, действующее в рамках централизованной структуры, может самостоятельно инициировать, разрабатывать и осуществлять любую из функциональных и оперативных задач. Единый административный контроль дает возможность адекватно распределять кадровые и другие ресурсы. В случаях, когда сотрудники на местах не входят в штат центрального ведомства, это ведомство должно доводить до них регламенты и стандарты, регулирующие оперативные аспекты системы, с тем чтобы деятельность местных подразделений строилась в соответствии протоколами, установленными головным центром. Назначение местных подразделений и местных регистраторов для осуществления регистрационной деятельности в различных географических районах играет важную роль в обеспечении эффективного функционирования системы.

32. Непосредственный контроль над каждым из элементов системы усиливает способность системы функционировать эффективно и экономично. Единое административное ведомство, контролирующее работу как системы регистрации актов гражданского состояния, так и системы статистического учета естественного движения населения, имеет хорошие возможности для достижения таких высоких показателей. Разработка формуляров, выбор элементов данных, выработка структур кодирования, определение методов обработки данных и выбор статистических мер и показателей осуществляются более эффективно, когда этим занимается одно ведомство. Кроме того, более сфокусированный, скоординированный и единообразный подход сопровождается разработкой и применением современных информационных технологий. Единый административный орган способен более результативно предоставлять услуги населению, научному сообществу и другим государственным структурам.

33. В централизованной системе основные ресурсы, выделенные на обеспечение функционирования и обслуживания системы в масштабах всей страны, сосредоточены в головном центре. Важно отметить, что в системе, работающей под управлением единого центра, назначенное с этой целью центральное ведомство отвечает за все виды операционной и функциональной деятельности, которая осуществляется подразделениями общенационального, регионального и местного уровней. Это обеспечивает более согласованную регистрационную деятельность на региональном и местном уровне. Наличие централизованной общенациональной структуры сводит к минимуму любые локальные отклонения и отличия от существующего процесса.

34. Центральному ведомству необходимо выстроить организационную структуру с четким распределением оперативных функций для каждого уровня. Ему также необходимо внедрить на каждом уровне постоянно действующие протоколы мониторинга и оценки, гарантирующие качество и полноту сбора данных и своевременную отчетность по событиям естественного движения населения. Централизованная программа представляет собой систематическую структуру, при которой все части программы находятся в ведении одной административной структуры. В результате складывается единая программа, в рамках которой все оперативные подразделения функционируют в одном согласованном режиме. Благодаря этому население получает необходимые регистрационные услуги, и производятся статистические данные о естественном движении населения, которые могут быть использованы на общенациональном, региональном и местном уровне.

35. Ведомство, выступающее в качестве центрального регистрационного органа, руководит деятельностью по регистрации актов гражданского состояния в масштабах всей страны. Также оно использует бланки регистрации актов гражданского состояния для получения статистических данных о естественном движении населения, связанных с такими событиями, как рождения, смерти,

внутриутробные смерти, браки и разводы. Данные, получаемые из этих записей и используемые для предоставления регистрационных услуг и статистического учета естественного движения населения, уточняются, проверяются, кодируются и обрабатываются централизованно. Это обеспечивает единообразное применение стандартов и критериев как в целях регистрации, так и в целях статистического учета естественного движения населения, и представляет собой очень важный признак системы.

36. Для управления потоками записей, осуществляемых местными пунктами регистрации, общенациональная система может использовать органы районного и регионального уровней. Учреждения каждого уровня могут сохранять копии записей по каждому событию естественного движения населения для предоставления услуг гражданам. При этом общенациональный орган подготавливает на основе этих формуляров статистические данные о естественном движении населения и обеспечивает ими пользователей разных уровней.

37. Таким образом, при подходе, предусматривающем наличие единого ведомства, регистрационные функции, такие как хранение записей и подготовка их копий для публичного доступа, могут осуществляться на каждом уровне управления – местном, районном и региональном. При этом элемент, относящийся к статистике естественного движения населения, в основном остается в ведении общенационального центра. По мере того, как районные и региональные подразделения осваивают подготовку статистических данных о естественном движении населения собственными силами, появляется возможность для повышения эффективности путем использования этих подразделений для обобщения данных регистрационных записей в процессе их прохождения через эти подразделения в направлении центрального ведомства; данная операция будет еще эффективнее и проще, если система функционирует на основе цифровых технологий²⁰. Такая организация движения регистрационных записей дает местным подразделениям стимул наращивать потенциал для использования данных в инициативном порядке и играть активную роль в процессе регистрации актов гражданского состояния.

38. Поскольку централизованная система осуществляет и функцию регистрации актов гражданского состояния, и функцию статистического учета естественного движения населения, она служит единым источником информации, полученной в результате осуществления обеих функций. В связи с этим другие организации, как государственные, так и частные, а также смежные программы, могут быть заинтересованы в непосредственном доступе к централизованному источнику данных. В условиях, когда сбор обезличенных микроданных становится одним из главных источников для детального анализа динамики народонаселения и связанных с ним социально-экономических исследований, сосредоточение всех регистрационных записей под одной крышей позволяет более строго подходить к разработке протоколов использования микроданных и защиты их конфиденциальности и неприкосновенности. Более того, оно повышает эффективность процессов и избавляет от трудностей, обусловленных необходимостью преодолевать различия между разными аспектами системы, которые могли бы возникать, если бы за разные ее элементы отвечали разные ведомства.

39. Централизованный подход, предусматривающий наличие единого ведомства, может вызывать опасения с точки зрения адекватности представительства в системе и ее доступности для других программ и государственных структур, нуждающихся как в регистрационной, так и в статистической информации. Сектор здравоохранения в первую очередь, другие статистические и научно-исследовательские организации и государственные ведомства сферы социального и медицинского обслуживания – все они в той или иной степени зависят от информации, поступающей из систем регистрации и статистического учета естественного движения населения. Вклад этих организаций существенен, поэтому единое административное ведомство должно выработать комплексную программу удовлетворения их нужд.

²⁰ См. Главу VII ниже.

40. В более широком смысле это опасение может быть преодолено путем создания межведомственного комитета, представленного соответствующими программами и организациями. В состав комитета могут быть включены представители программ, занимающихся такими вопросами, как здоровье матери и ребенка, планирование семьи, социальное обеспечение, ведение реестров народонаселения, управление идентификационными данными, ведение списков избирателей, иммиграция и натурализация, демография и динамика народонаселения, правоохранительная деятельность. При таком подходе потребности и проблемы других программ могут стать одним из аспектов администрирования и функционирования системы регистрации.

41. Другой потенциальный недостаток подхода, предусматривающего наличие единого ведомства, состоит в том, что в процессе выполнения этим ведомством своих официальных обязанностей ему может потребоваться совмещение двух разных методологических концепций; метод регистрации актов гражданского состояния ориентирован на индивидуальный подход, в рамках которого правила и регламенты применяются с учетом фактов и характеристик каждой отдельно взятой ситуации. Статистический подход заключается в сведении отдельных случаев в агрегированные показатели, в процессе которого все записи обрабатываются одинаково. С точки зрения функционирования системы это различие означает необходимость в более тесном и более частом взаимодействии между органами регистрации и населением – т.е. взаимодействии, которое не требуется для производства статистики. Следовательно, выбирая подход, предусматривающий наличие одного ведомства, необходимо приложить дополнительные усилия и создать структуры, которые обеспечат эффективное выполнение обеих функций.

С. Децентрализованное администрирование системы регистрации актов гражданского состояния

42. Существует несколько моделей децентрализованной регистрации актов гражданского состояния. По сути, различия между ними определяются не столько способом и институтом или институтами администрирования системы регистрации событий естественного движения населения, сколько единообразием процедур и протоколов, содержанием записей и гармонизацией процессов. Так, например, в ряде европейских стран собственно регистрация событий естественного движения населения и выдача соответствующих свидетельств находятся в исключительном ведении местных органов власти, таких как муниципалитеты, и в большинстве случаев даже финансирование этих услуг осуществляется из местных бюджетов; при этом на общенациональном уровне действует законодательство о регистрации актов гражданского состояния и сопутствующие регламенты, обеспечивающие единообразие процесса регистрации с точки зрения процедур, содержательного наполнения и других аспектов. Соответственно, хотя собственно администрирование регистрации актов гражданского состояния осуществляется децентрализованно, то есть без участия центрального ведомства общенационального уровня и без сопутствующей иерархической структуры, процесс регистрации единообразен с точки зрения протоколов, сроков, формуляров, свидетельств и тому подобного.

43. В рамках другой модели децентрализованного администрирования, регистрация актов гражданского состояния администрируется на уровне крупных единиц административно-территориального деления, таких как штат, провинция или департамент. В столице каждой крупной единицы административно-территориального деления создается орган регистрации актов гражданского состояния, который руководит деятельностью по регистрации актов гражданского состояния и контролирует эту деятельность в масштабах данной крупной единицы. Многие страны с федеративным устройством, большой территорией или большим

населением могут выбрать для себя данную модель децентрализованного администрирования системы регистрации актов гражданского состояния. Вставка 1 содержит пример применения такой модели в Канаде.

Вставка 1

Канада: децентрализованная система регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения

Канадская система статистического учета естественного движения населения основана на сотрудничестве и взаимодействии между 13 провинциальными и территориальными регистрационными органами и федеральным правительством в лице центральной Статистической службы Канады – Statistics Canada. Совместно они образуют Канадский Совет по статистике естественного движения населения – консультативную группу, которая руководит регистрацией актов гражданского состояния и статистическим учетом естественного движения населения на территории Канады.

Регистрация рождений, смертей, мертворождений и браков находится в ведении провинций и территорий. Каждая из них осуществляет эту деятельность на основании собственного провинциального или территориального закона о статистике естественного движения населения. Сбор и распространение статистических данных о естественном движении населения общенационального уровня находятся в ведении службы Statistics Canada, которая осуществляет свою деятельность на основании федерального «Закона о статистике».

Провинциальные и территориальные органы регистрации событий естественного движения населения собирают статистические данные о рождениях, смертях и мертворождениях и направляют согласованный поднабор этих данных в службу Statistics Canada, используя для этого «Национальную систему маршрутизации» (National Routing System). «Национальная система маршрутизации» была разработана в рамках совместного предприятия трех федеральных ведомств: службы Statistics Canada, Налоговой службы Канады (Canada Revenue Agency) и службы Service Canada – с целью обеспечить органам регистрации событий естественного движения населения возможность передавать информацию трем названным федеральным ведомствам, используя общие технические стандарты и стандарты данных. «Национальная система маршрутизации» позволяет осуществлять передачу данных в режиме близком к реальному масштабу времени.

44. Несмотря на рекомендации, не все страны с децентрализованной системой администрирования системы регистрации актов гражданского состояния внедрили единообразные юридические нормы и процедуры регистрации актов гражданского состояния. Некоторые из этих стран приняли положения о типовом законе и порядке его принятия, с тем чтобы каждая крупная единица административно-территориального деления могла на его основе принимать собственные законы и регламенты. Рекомендуется, чтобы такой типовой закон был разработан, и чтобы каждой юрисдикции субнационального уровня было предложено принять его за основу. Чтобы облегчить разработку статистики естественного движения населения на общенациональном уровне, данный типовой закон должен охватывать вопросы доступа к данным. Более подробные рекомендации, касающиеся нормативно-правовой базы, приведены в разделе D настоящей главы.

45. Следует отметить, что в странах с полностью децентрализованной системой регистрации актов гражданского состояния процессы разработки и распространения статистических данных о естественном движении населения, а также процессы внедрения общенациональных стандартов управления идентификационными данными, обычно требуют наличия на национальном уровне как минимум одного ведомства, отвечающего за обеспечение и стандартизацию деятельности по регистрации актов гражданского состояния и статистическому учету естественного движения населения, и еще одного ведомства, отвечающего за управление идентификационными данными и выдачу соответствующих юридических документов (например, паспортов).

46. В рамках децентрализованной административной структуры регистрации актов гражданского состояния, может осуществляться как централизованный, так и децентрализованный подход к администрированию системы статистического учета естественного движения населения. При централизованном подходе реализуется модель, предусматривающая наличие на верхнем уровне управления национальной службы статистики, которая отвечает за консолидацию всех данных, поступающих от различных учреждений субнационального уровня. Данный подход требует строгого следования гармонизированным определениям, классификации и форматам данных.

47. Еще один подход представлен в ряде других моделей, существующих в настоящее время. Это децентрализованный подход, при котором правительство штата или провинции в пределах своей юрисдикции отвечает как за регистрацию актов гражданского состояния, так и за статистический учет естественного движения населения, действуя независимо от национального правительства. При этом отдельные штаты или провинции договариваются с национальным правительством о механизмах предоставления данных, которые затем агрегируются на общенациональном уровне. Эти данные используются для подготовки общенациональной статистики естественного движения населения и информации о гражданском состоянии, а также для решения общенациональных проблем в рамках программ в области права, здравоохранения и народонаселения. Для управления системой статистического учета естественного движения населения назначается государственное ведомство общенационального уровня. В любом случае только одна структура должна быть наделена законным правом публиковать официальные статистические данные и цифры.

48. Как отмечалось выше (см. параграф 46), в децентрализованных системах очень важно иметь налаженные отношения между штатами или провинциями и общегосударственной организацией, которая отвечает за использование общенациональных данных в целях статистического учета естественного движения населения и за общенациональную информацию системы регистрации актов гражданского состояния. При любой децентрализованной модальности сотрудничество на всех уровнях играет ключевую роль в недопущении фрагментации данных. На уровне штата или провинции необходимо постоянно поддерживать взаимодействие между службой регистрации актов гражданского состояния и национальными программами. Программы в таких областях, как иммиграция и натурализация, управление идентификационными данными, паспортный контроль, здравоохранение и социальное обеспечение, ведение реестров народонаселения, образование, призыв на военную службу, услуги идентификации и ведение списков избирателей, могут иметь определенные требования, которым система регистрации актов гражданского состояния должна соответствовать.

D. Нормативно-правовая база регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения²¹

49. Создание нормативно-правовой базы для систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения требует, чтобы определения всех элементов и компонентов были включены в законы, правила и регламенты страны. Они должны охватывать все административные и технические аспекты построения, функционирования и поддержки систем. Положения о регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения могут быть изложены в разделах закона, регулирующего деятельность конкретных министерств, которые отвечают за уведомление, регистрацию и статистику. Когда в этом участвует несколько ведомств, конкретные функции каждого из этих ведомств должны быть определены в законе, регулирующем его деятельность.

²¹ Вопросы нормативно-правовой базы тщательно рассматриваются в издании «Справочник по системам регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения: разработка нормативно-правовой базы» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.98 XVII.7) и его первом пересмотренном издании «Рекомендации по разработке законодательной базы для систем регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и управления идентификационными данными» (издание Организации Объединенных Наций, готовится к выпуску).

50. Следует отметить, что правовые аспекты системы регистрации актов гражданского состояния и системы статистического учета естественного движения населения существенно отличаются по своему характеру и назначению. Во многих случаях они регулируются разными законами, часто конфликтующими между собой. Наиболее действенным средством преодоления этого конфликта служат юридические акты более низкого уровня, такие как правила и регламенты, меморандумы о взаимопонимании между ведомствами и так далее. Противоречия между законами можно также преодолевать посредством правовых реформ; однако, связанные с этим законодательные процессы могут быть продолжительными.

51. Наличие конкретных определений для таких понятий, как рождение, смерть, внутриутробная смерть, брак, развод, усыновление (удочерение), узаконение и других событий естественного движения населения, а также соответствующих сроков отчетности, играет существенную роль в обеспечении действенности программы. Организация Объединенных Наций отмечает, что все определения должны соответствовать международным стандартам²². Заявленные сроки регистрации событий должны быть достаточными для обеспечения полноты и достоверности информации, а также ее соответствия другим, смежным функциям системы. Закон должен также предусматривать определенные штрафные санкции для источников отчетности и подразделений регистрации, которые не выполняют установленные требования.

²² «Принципы и рекомендации для систем статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, п. 2.

1. Организационная инфраструктура и сопутствующий правовой статус

52. При наличии централизованной структуры и регистрационного ведомства общенационального уровня, осуществляющего администрирование системы регистрации, требования законодательства, установленные для такого общенационального ведомства, могут непосредственно регулировать всю регистрационную деятельность. Однако, если регистрационная программа осуществляется под эгидой другого ведомства, такого как министерство здравоохранения или министерство внутренних дел, ее правовые аспекты могут быть включены в соответствующие разделы национального законодательства, регулирующего деятельность этого ведомства. И наоборот, функции и обязанности различных министерств могут регулироваться национальным законом о регистрации актов гражданского состояния. Различия, обусловленные таким разнообразием подходов к администрированию, описаны ниже.

53. При децентрализованной структуре нормативно-правовая база представлена законами штата или провинции. В случаях, когда национальное правительство устанавливает конкретные требования к регистрации, штат или провинция обязаны включить их в свое законодательство. Если национальное правительство не участвует в работе системы регистрации, штат или провинция принимает законы, содержащие конкретные требования к данной программе. В случаях, когда процесс регистрации контролируется городскими или региональными подразделениями, штат или провинция устанавливает требования к местным программам.

54. Законы практически всегда принимаются представительным органом, и обычно их принятие требует значительного времени. Соответственно правила и регламенты, применяемые исполнительной ветвью власти, часто используются для решения конкретных проблем, выявленных в ходе осуществления регистрационной программы. Обычно такие правила и регламенты разрабатываются регистрационными подразделениями. Они регулируют такие правовые вопросы, как просроченная регистрация, усыновление (удочерение), признание отцовства и другие случаи внесения изменений в записи, которые имеют место после первоначальной регистрации события. Применение правил и регламентов обеспечивает большую своевременность действий и возможность адаптироваться к реальным обстоятельствам.

55. Существуют конкретные вопросы, которые должны регулироваться этими законами на всех уровнях. К их числу относятся вопросы усыновления (удочерения), установление родства, процедуры внесения исправлений и поправок, установление отцовства, спецификации просроченной регистрации, узаконение и гражданское состояние. Закон, правила и регламенты должны также охватывать такие вопросы, как доступ к записям, конфиденциальность отдельной информации, взимание сбора за поиск записей, подготовка копий и внесение изменений, обеспечение безопасности, порядок хранения и сроки хранения записей. Применительно ко всем этим вопросам закон должен также предписывать конкретные детали и устанавливать требования к возможным форматам оформления регистрационных записей (на бумаге, в различных электронных форматах).

56. Нормативно-правовая база должна определять, какие юридические документы, решения суда и иные источники информации являются приемлемыми для решения вопросов усыновления (удочерения) и установления отцовства. Законодательство должно регулировать доступ к регистрационным записям в целях статистического учета естественного движения населения и осуществления научно-исследовательской деятельности (более подробная информация о требованиях конфиденциальности приведена в Главе VI, п. 486 ff.). Оно должно определять разрешенные способы использования записей в рамках программ здравоохранения, а также в административных целях другими государственными ведомствами. Законодательство должно предусматривать взимание сборов за определенные действия, такие как просроченная регистрация, выдача заверенных копий, внесение предусмотренных законом изменений в записи и подготовка данных для научных исследований и решения юридических или административных задач.

57. Многие страны включают перечисленные выше компоненты в законы, которые определяют их действующую правовую и административную систему. Первым шагом к оптимизации систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения должно быть получение информации о существующей правовой структуре. Затем необходимо провести анализ, направленный на определение наличия компонентов, необходимых для должного функционирования систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета. Если по результатам анализа будут выявлены недостатки нормативно-правовой базы, необходимо тщательно пересмотреть эту базу и заручиться поддержкой государства в деле совершенствования законов и регламентов. Этот шаг может потребовать времени, но он является основополагающим.

58. Работая над совершенствованием законов и регламентов, регулирующих регистрацию актов гражданского состояния, не следует забывать об уязвимых группах, таких как беженцы, внутренне перемещенные лица и лица без гражданства: хотя часто это не так, регистрация актов гражданского состояния должна охватывать все население страны, включая тех, кто не является ее гражданами или не имеет официального статуса постоянного жителя. Законы и практика некоторых стран носят дискриминационный характер, не позволяющий определенным группам регистрировать относящиеся к ним события естественного движения населения. Подобное может происходить и тогда, когда перемещенные лица не осведомлены о важности регистрации событий естественного движения населения или не имеют доступа к национальным системам регистрации актов гражданского состояния из-за существования финансовых, социальных или физических барьеров. Нежелание обращаться за регистрацией может быть также обусловлено страхом перед возможной депортацией или иными негативными последствиями. Включение в нормативно-правовую базу регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения положений, касающихся беженцев, внутренне перемещенных лиц и лиц без гражданства, поможет обеспечить их защиту и интеграцию в стране убежища, а также в случае их репатриации. Кроме того, оно будет способствовать борьбе с торговлей людьми.

2. Цель, функция и полезность нормативно-правовой базы

59. Включение компонентов системы регистрации актов гражданского состояния в законодательство страны или конкретного штата или провинции служит ряду очень важных целей. Оно возлагает ответственность за регистрацию и за создание и поддержание систем отчетности на конкретные ведомства. Оно позволяет вводить стандарты и условия контроля качества для использования записей и информации, которые поступают через систему. Нормативно-правовая база служит также устойчивой и структурированной основой для выполнения всех задач, связанных с законным использованием записей о событиях. Подобное правовое подкрепление программы играет существенную роль в обеспечении ее успешного осуществления в масштабах всей страны.

60. Еще одна важная цель нормативно-правовой базы – гарантировать, что система регистрации обеспечивает сбор высококачественных данных для разработки статистики естественного движения населения. Нормативно-правовая база системы регистрации актов гражданского состояния утверждает эту систему как постоянный источник информации для широкого круга мероприятий и программ. Учитывая это, нормативно-правовая база должна также определять условия обмена данными с другими государственными ведомствами. За отсутствием у системы нормативно-правовой базы непрерывность, качество и непротиворечивость отчетности могут со временем оказаться подверженными изменениям, негативно сказывающимся на ресурсах и сотрудниках. Функционирование системы обеспечивается тем фактом, что регистрация представляет собой требование закона.

61. Наличие в законах, правилах и регламентах разделов с конкретными положениями, регулирующими регистрацию, гарантирует доступность информации для населения. Физические лица и члены их семей могут самостоятельно определять, какие шаги им необходимо предпринять для разрешения той или иной проблемы, возникшей в связи с системой регистрации. Закон информирует население о том, какие юридические документы, источники информации или меры судебного разбирательства необходимы для решения конкретных проблем. Когда подобные конкретные вопросы не регулируются законом, выработка подходящего плана действий или стратегии оказывается затруднительной.

62. Нормативно-правовая база процессов и процедур регистрации актов гражданского состояния обеспечивает сопоставимость результатов в масштабах всей страны. Для этой цели закон подробно описывает регистрационные функции, обеспечивая таким образом целостность системы и гарантируя, что правовые проблемы, в случае их возникновения, будут решаться в согласованном порядке. Даже когда одна и та же проблема возникает в разных географических точках, при разных административных условиях или по разным экономическим причинам, порядок использования правовых определений (например, изложенных в правилах и регламентах), применимых к данной проблеме, остается неизменным. Поэтому важно, чтобы положения законов, относящиеся к вопросам регистрации, подвергались тщательной проверке.

63. Закрепление программы регистрации актов гражданского состояния в законодательстве страны, штата или провинции служит многим целям и обеспечивает эффективное, слаженное и производительное функционирование системы. Преимущества этого очевидны. Но если законы, правила и регламенты регулируют только отдельные части системы, возможны значительные трудности.

Е. Регистрация актов гражданского состояния, регистры населения и статистика естественного движения населения²³

64. Термин «реестр народонаселения» означает²⁴ «индивидуализированную систему данных, то есть механизм непрерывной записи или согласованного объединения отдельных данных, касающихся каждого представителя постоянного населения страны, способом, обеспечивающим возможность получить самую последнюю информацию о численности и характеристиках населения через определенные промежутки времени». Таким образом, регистр населения – это результат непрерывного процесса, при котором уведомление о наступлении определенных событий, которые первоначально могли быть зарегистрированы в разных административных системах, автоматически и на постоянной основе объединяются с ним. Этот метод и источники информации для обновления должны охватывать все изменения, с тем чтобы характеристики физических лиц в регистре все время были актуальными. Учитывая характер регистра населения, его организация, а также его функционирование, должны иметь правовую основу.

65. Объединение записей регистра населения и системы регистрации актов гражданского состояния позволяет восстанавливать историю событий естественного движения отдельных лиц. Когда дата события зарегистрирована надлежащим образом, столь высокая степень детализации может быть использована, в том числе, и для оценки как продолжительности демографического состояния (например, продолжительность таких состояний, как «в браке» или «первородящая»²⁵ и т. д.), так и сопутствующей вероятности перехода в другое состояние, а также для лонгитюдных исследований. Кроме того, она позволяет определять конкретные, представляющие интерес показатели, агрегированные по географическому признаку, такие как население, проживающее в прибрежных районах, или, в частности, неблагополучные населенные пункты, границы которых могут не совпадать с административными границами.

66. На практике регистр населения не может считаться таковым в отрыве от зарегистрированных событий естественного движения населения, которые, в сочетании с информацией об изменениях адреса, представляют собой сведения, имеющие первостепенное значение для его обновления. В этом смысле регистры населения представляют собой своего рода «непрерывную перепись», которая охватывает структуру населения в любой данный момент времени с учетом всех изменений, имеющих место в ее рамках на ситуативной основе. Так, например, регистры населения позволяют получать информацию о составе населения – иными словами, классификацию населения по полу и возрасту – на любой данный момент времени. В идеальной системе учет демографического баланса будет объективно правильным применительно к любому заданному промежутку времени, будь то год, месяц, неделя и т.д. Однако в действительности такие факторы, как, среди прочего, просроченная регистрация, отсутствие координации или различия в определениях, могут способствовать снижению качества регистра населения. В связи с этим использование системы регистрации актов гражданского состояния в качестве важнейшего компонента компьютеризированного регистра населения позволило бы создать наиболее подходящие и современные средства генерирования актуальных, точных, своевременных и полных статистических данных о естественном движении населения. Хотя на начальном этапе для создания такой системы требуются значительные ресурсы, отдача от ее использования будет ощутимой в течение продолжительного времени.

67. Регистры населения десятилетиями и с успехом используются в качестве источника статистических данных и могут считаться логичным продуктом эволюции системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Интерес к регистрам населения

²³ В данный подраздел включена значительная часть Главы III издания «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание; поскольку это только обобщенная информация, читателям, которых интересует полный текст, рекомендуется обратиться к оригиналу.

²⁴ «Методология и оценка реестров народонаселения и подобных систем» (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.69.XVII.15), Глава I.A.

²⁵ В демографическом контексте «количество родов» в анамнезе женщины на данный момент времени может быть определено как количество живорожденных ею детей на этот момент времени.

²⁶ См. «Отчет делегатов Международного статистического конгресса, состоявшегося в Санкт-Петербурге в августе 1872 года» (г. Вашингтон, округ Колумбия, Государственная типография США, 1875 г.), стр. 46.

²⁷ «Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда», 3-е пересмотренное издание, 2015 г. (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.15.XVII.10), доступно по ссылке: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/Series_M67rev3en.pdf. Версия на русском языке доступна по ссылке: https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/Population-and-Housing-Censuses/Series_M67Rev2-R.pdf.

²⁸ Информация об используемых в Норвегии процедурах информирования о смене адреса доступна по ссылке: www.skatteetaten.no/en/person/National-Registry/Moving/.

возник еще в девятнадцатом веке, когда их внедрение было рекомендовано Международным статистическим конгрессом²⁶. В те времена регистры уже существовали в разных обществах в тех или иных видах и впоследствии, в течение девятнадцатого и двадцатого веков несколько стран создали у себя такие системы. Однако полноценное использование регистров населения в качестве источников статистических данных стало возможным только с приходом компьютеризации.

68. Важной отправной точкой для существования и функционирования регистров населения является то, что система регистрации актов гражданского состояния играет уникальную роль как источник надежных данных, заносимых в эти реестры. Если конкретнее, изначально регистры населения составляются на основе подборки информации о жителях определенной территории (часто это данные переписи населения) и затем постоянно пополняются фактическими данными о рождениях, смертях, усыновлениях (удочерениях), узаконении, признании, браках, разводах, аннулировании браков и судебном разлучении, смене имени или пола и смене места жительства.

69. Информация о месте жительства является важной частью регистра населения. В целях соответствия общепринятым международным стандартам в качестве определения постоянного места жительства рекомендуется использовать определение, данное в публикации Организации Объединенных Наций «Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда»²⁷. На субнациональном уровне информация об адресе места проживания используется в рамках административных и статистических процессов. Данные об изменении адреса сообщаются для занесения в регистр самими жителями, и в некоторых странах это обязательно в соответствии с законом (или правилами и регламентами). Именно такое положение действует в Бутане, Монголии и Норвегии²⁸. Более того, в некоторых странах лицо, состоящее в браке, не имеет права зарегистрироваться по новому адресу, если одновременно по этому адресу не регистрируется второй супруг (например, в Норвегии).

70. Стимулом к регистрации смены адреса служит необходимость получать почту, денежные чеки и переводы, связанные с выплатой социальных пособий, а также реализовать избирательное право при голосовании на местных выборах. Бывают случаи, когда жители пытаются избежать регистрации по новому адресу, например, при переезде в район с более высокими налогами или когда их налоговые вычеты связаны со стоимостью проезда на транспорте.

71. Таким образом, для обеспечения качества и самой пользы от ведения реестра народонаселения исключительно важно, чтобы информация в нем постоянно актуализировалась. Для этого орган, отвечающий за ведение регистра населения, должен, как минимум, своевременно получать информацию о живорождениях, смертях и изменении места жительства (включая иммигрантов и эмигрантов). Следовательно, эффективное поддержание связи со службой регистрации актов гражданского состояния является базовым условием надлежащего функционирования реестра народонаселения. Исходя из этого контекста, см. Вставку 2, содержащую краткое описание того, как функционирует Центральный реестр народонаселения в Норвегии.

Вставка 2 Норвегия: регистр населения

Центральный регистр населения Норвегии был создан в 1964 году на базе переписи населения 1960 года. Тогда же был внедрен уникальный 11-значный персональный идентификационный номер (ПИН). В регистр вписываются все, кто, начиная с 1960 года, на законных основаниях проживал в Норвегии, независимо от гражданства. Умершие и эмигрировавшие лица не исключаются из регистра, но ПИН, обозначающий их статус, меняется.

К важнейшим переменным состава (или статуса), регистрируемым в Центральном регистре населения, относятся: ПИН (содержит дату рождения и пол), статус проживания (житель, умерший, эмигрировавший, без постоянного адреса, пропавший без вести), адрес, муниципалитет, номер жилища, место рождения (муниципалитет или страна), имя (включая имя и второе и последующие имена), фамилия до вступления в брак, гражданство, страна иммиграции, страна эмиграции, семейное положение, ПИН супруга (супруги), матери и отца.

В Центральный регистр населения заносится информация обо всех событиях естественного движения населения, а также о миграции и смене адресов. Важнейшими переменными, характеризующими потоки, являются рождение, смерть, изменение семейного положения (включая однополые браки, разлучения, разводы и аннулирование браков), эмиграция и иммиграция, внутреннее перемещение в пределах территории Норвегии, смена адреса, смена имени, смена гражданства, смена пола и изменение ПИНа. Когда в регистр поступает уведомление об изменении, проводится проверка, например, с целью установить, что лица, вступающие в новый брак, не состоят в другом браке.

Включение в регистр ПИНов родителей и супругов дает возможность отслеживать связи между братьями и сестрами, двоюродными братьями и сестрами, детьми, бабушками и дедушками и другими родственниками. Эта информация обладает большой ценностью для статистического учета и проведения исследований в таких областях как наследственные заболевания и модели поведения (например, раннее деторождение и вступление в брак, разводы и долгожительство).

ПИН применяется во многих других административных регистрах, что дает возможность объединять данные из разных реестров в целях статистического учета и проведения научных исследований. Центральный регистр населения используется также для составления выборки при проведении выборочных опросов. Содержание, охват и качество административных регистров стали настолько исчерпывающими, что больше нет необходимости проводить в статистических целях традиционную перепись населения и жилого фонда. Последняя обычная перепись населения была проведена в 2001 году, а перепись 2011 года была полностью основана на данных регистра.

72. Необходимо подчеркнуть, что основная функция регистра населения – служить источником надежной информации, используемой в целях государственного управления, в частности, при планировании программ, выработки бюджета и налогообложении. Регистры полезны для решения и других административных задач, таких как установление личности²⁹, организация голосования, образование и военная служба, социальное страхование и обеспечение, а также предоставление справочной информации правоохранительным и судебным органам.

73. В целом регистр населения не должен быть постатейным перечнем физических лиц (будь то в бумажном или электронном формате), доступным в установленном месте. Регистр населения может представлять собой сеть местных регистров, но при этом они должны быть связаны между собой согласованным способом. Кроме того, допускается, чтобы отдельные записи консолидированного регистра населения относились не к физическому лицу, а к другим единицам регистрации (например, семьям), при условии, что входящая в состав таких единиц информация об отдельных физических лицах также будет доступна в любой момент времени. Чтобы облегчить поиск в регистре населения записи, относящейся к конкретному лицу, домохозяйству или семье, каждой записи может быть присвоен идентификационный номер.

74. В качестве минимального требования регистр населения должен включать перечень лиц, с которыми должны поддерживать связь местные или общенациональные органы управления. Хотя национальный регистр населения вполне может представлять собой виртуальный объект, созданный путем соединения между собой регистров населения, которые ведутся на местном уровне (при децентра-

²⁹ Более подробная информация о взаимосвязи между системами регистрации актов гражданского состояния, регистрами населения и системами управления идентификационными данными содержится ниже, в Разделе F.

лизованной системе), географически он должен охватывать всю территорию страны. При несоблюдении этого условия национальный регистр населения не будет представлять собой должным образом функционирующую систему производства статистических данных в масштабах страны.

75. Это же относится и к конкретным территориям, где все проживающее население, независимо от миграционного статуса, должно быть включено в основные регистры населения, будь то централизованные или местные. В то же время, если в процессе разработки данных они не подвергаются необходимой фильтрации, в регистре населения могут возникать ошибки, связанные с дублированием данных. Так, например, в децентрализованной системе, основанной на местных регистрах, существует повышенный риск дублирования записей о физических лицах на этапе консолидации данных на общенациональном уровне.

76. В последнее время страны и области, внедряющие и ведущие регистры населения, вводят в свою практику присвоение уникальных персональных идентификаторов, которые обычно называют персональными идентификационными номерами или ПИИнами; обычно ПИИ присваивается каждому физическому лицу при рождении и выводится из употребления только после его смерти. Эта практика зарекомендовала себя как критически важный механизм, обеспечивающий качество информации о физических лицах, возможность объединения данных разных регистров, избежание дублирования данных и более надежный контроль качества содержательного наполнения реестров. ПИИны приобретают еще большее значение в контексте механизмов управления идентификационными данными, которые разрабатываются все большим числом стран с целью обеспечения каждого из своих жителей защищенным удостоверением личности.

77. С точки зрения производства на регулярной основе достоверных, своевременных и надежных статистических данных о естественном движении населения внедрение и функционирование регистров населения представляет собой значительный шаг в правильном направлении. Как отмечалось выше, государство использует регистры населения в административных целях; в результате применения этого подхода вырабатываются систематические процедуры, в рамках которых все протоколы и обязанности всех участвующих институтов (государственные и частные учреждения здравоохранения, регистраторы, операторы регистров населения, официальные статистические органы) хорошо проработаны и встроены в повседневную деятельность. Как источник статистических данных о естественном движении населения реестры народонаселения обеспечивают доступ к актуальной информации о физических лицах и дают возможность соотносить информацию о физических лицах с другими источниками данных, повышая, таким образом, качество информации.

78. Так, например, значительным преимуществом вычисления статистических показателей естественного движения населения на основе данных регистров населения является возможность непосредственного расчета демографических показателей, для которых характерно отсутствие возможной несогласованности между числителем и знаменателем. Например, с их помощью можно рассчитывать конкретные коэффициенты рождаемости для отдельных групп, таких как работающие женщины или женщины-иммигранты, коэффициенты рождаемости в пределах порядковой группы, показатели ожидаемой продолжительности жизни с учетом уровня образования, показатели смешанных браков с разбивкой по этническим группам или с учетом иностранного происхождения и коэффициенты разводимости с учетом принадлежности супругов к тому или иному социально-экономическому классу. Для этого требуется полное соответствие между данными регистрации актов гражданского состояния и регистров населения, а также одинаковый уровень детализации информации в этих двух источниках, а это означает, что свидетельство о событии (например, о рождении) должно содержать те же позиции (переменные), основанные на той же классификации, что и регистр населения. В целом использование регистра населения повышает шансы правильного выявления населения, подверженного риску того или иного события.

Г. Регистрация актов гражданского состояния, управление идентификационными данными и статистический учет естественного движения населения

79. Несмотря на отсутствие единого международного определения управления идентификационными данными, в большинстве случаев этим термином обозначают выдачу каждому физическому лицу юридического документа, подтверждающего или удостоверяющего личность, а также обеспечение функционирования систем, предназначенных для управления информацией и документами, связанными с идентификацией. Существуют разные оценки того, сколько в мире насчитывается людей, не имеющих никаких официальных документов, удостоверяющих их личность. Безотносительно источников таких оценок, все они указывают на то, что значительное количество людей не в состоянии удостоверить свою личность и, следовательно, получить доступ к целому ряду услуг, предоставляемых как государственным, так и частным сектором.

80. В условиях ускоренного развития передовых технологий управления идентификационными данными все большее значение приобретают такие концепции, как «цифровое удостоверение личности» для всех, развивающие изначальное понятие личного удостоверения, которое имело аналогичное значение, в первую очередь, по своему характеру, и выражалось в форме таких физических документов, как свидетельство о рождении и свидетельство о смерти. Экстраординарные вычислительные мощности, которые доступны в наше время учреждениям как государственного, так и частного сектора, позволяют исключительно быстро и эффективно осуществлять действия с цифровыми удостоверениями личности и производить их обработку в самых разных целях, включая налогообложение, образование, призыв на военную службу, обеспечение государственной безопасности и многие другие. В связи с этим все большее значение придается разработке и внедрению современных систем управления идентификационными данными, предназначенных для защиты и обслуживания населения.

81. В то же время это ни в коем случае не является односторонним процессом, служащим исключительно целям государственного управления и связанным с ними; напротив: документированное удостоверение личности представляет собой важное условие существования современной социально-экономической парадигмы. Без него физические лица были бы лишены доступа к услугам, которые им доступны или могут быть доступны, от основных услуг здравоохранения до банковских счетов. Только этот факт, должным образом представленный и задокументированный, служит мощным стимулом для достижения в конечном счете главной цели – не забыть никого.

82. В этом контексте и в соответствии с третьим пересмотренным изданием «Принципов и рекомендаций для систем статистического учета естественного движения населения»³⁰ основная цель регистрации актов гражданского состояния заключается в выдаче юридических документов, представляющих непосредственный интерес для физических лиц. В современных обществах, даже наименее развитых, наблюдаются весьма сложные межличностные отношения и нарастающая бюрократизация отношений между физическими лицами и государством. Поэтому для обеспечения правовой определенности важно снабдить физических лиц убедительными документами, позволяющими доказать с абсолютной очевидностью факты, относящиеся к их существованию, личности, личностному и семейному положению. Главный смысл существования регистрации актов гражданского состояния, ее основная цель, достижению которой должно способствовать государство состоит в том, чтобы служить институтом, который способен сообщать факты, относящиеся к гражданскому состоянию, на основе технических юридических принципов, посредством которых физические лица могут удостоверить в законности и аутентичности фактов, относящихся к гражданскому состоянию,

³⁰ «Принципы и рекомендации для систем статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, п. 286.

для представления их другим лицам или самой администрации с помощью государственных регистрационных документов, известных как свидетельства.

83. Следовательно, в современной парадигме регистрация актов гражданского состояния обеспечивает выдачу свидетельства, удостоверяющего личность, новорожденному ребенку, а также служит критически важной точкой входа в систему управления идентификационными данными, будь то посредством автономного регистра населения или, когда регистры населения интегрированы в систему управления идентификационными данными, непосредственно. С другой стороны, регистрация актов гражданского состояния играет критически важную роль в доведении до регистра населения и системы управления идентификационными данными информации о событиях смерти, что позволяет вносить соответствующие поправки в записи и удалять из них идентификационные данные соответствующих лиц либо пометать их как «умерших».

84. Исходя из этого, со временем ведомство, управляющее идентификационными данными, будет, действуя в соответствии с законом, создавать пласты дополнительной и актуальной информации, такой как фотографии, отпечатки пальцев и другие биометрические данные. Выдача удостоверений личности, которые, в свою очередь, будут обеспечивать физическим лицам доступ к государственным и частным услугам, в сочетании с другими документами, такими как водительские удостоверения, паспорта, банковские карты и так далее, будет входить в полномочия ведомства, отвечающего за управление идентификационными данными. В ряде стран интеграция системы регистрации актов гражданского состояния с системой управления идентификационными данными стала ключевым фактором в создании и обеспечении функционирования надежной, эффективной и функционально совместимой системы данных о народонаселении. Эта интеграция обеспечила как государству, так и физическим лицам, выгоды, с точки зрения обеспечения социальных прав, улучшения контроля государственных расходов и повышения качества данных, на основе которых ведется статистический учет естественного движения населения.

85. В странах, где система регистрации актов гражданского состояния оставалась без внимания в течение продолжительного времени, ведомство, управляющее идентификационными данными, должно будет вначале решить важную проблему, связанную с выдачей документов, удостоверяющих личность, физическим лицам, как взрослым, так и детям, рождение которых никогда не регистрировалось или которые никогда не получали свидетельств о рождении. В связи с этим данному ведомству придется разработать механизмы, позволяющие регистрировать каждое отдельно взятое событие рождения (и каждое отдельно взятое событие смерти), произошедшее в стране, одновременно выдавая документы, удостоверяющие личность, тем, у кого их никогда не было. В частности, это касается просроченной регистрации ранее не зарегистрированных рождений, которые придется сводить в таблицы отдельно от текущих событий. Важно, чтобы законодательство содержало положения, позволяющие регистрировать смерти лиц, рождение которых никогда не регистрировалось. При этом предполагается, что, в конечном счете, деятельность ведомства будет сведена к рутинным процедурам выдачи свидетельств о рождении и смерти и удостоверений личности.

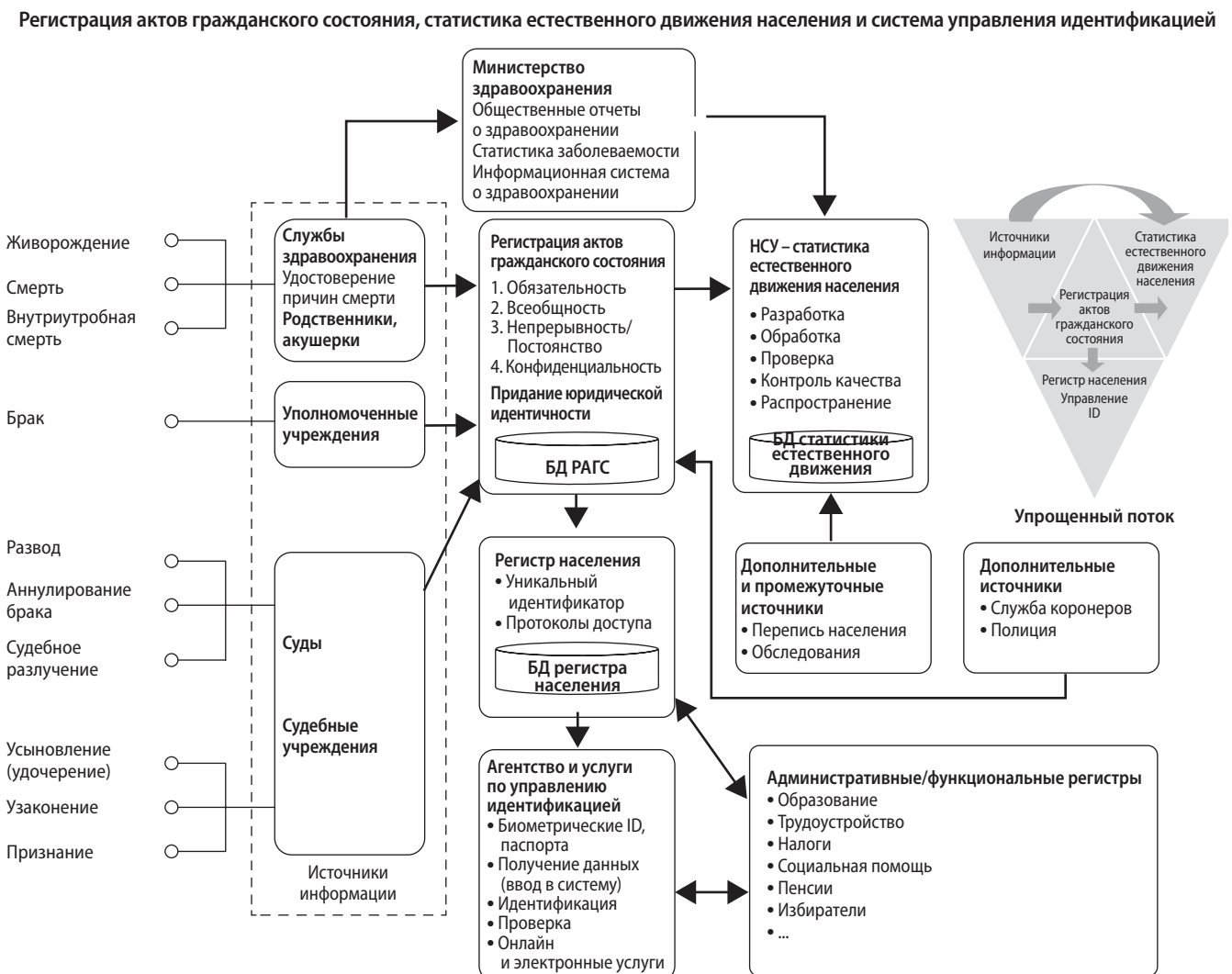
86. Еще одной задачей, с которой столкнется ведомство, отвечающее за управление идентификационными данными, особенно если оно примет на себя функцию регистрации актов гражданского состояния, станет производство на регулярной основе точных и надежных статистических данных о естественном движении населения. Вся информация о происходящих событиях и характеристиках соответствующих участников этих событий должна быть отражена в протоколах и процедурах отчетности в соответствии с международными статистическими стандартами. Организация постоянно действующих каналов обмена информацией с национальной службой статистики станет еще одним критически важным компонентом единого процесса построения на общенациональном уровне системы регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и управления идентификационными данными.

87. На приведенном ниже Рисунке 4 представлена одна из моделей, внедряемых и используемых в настоящее время рядом стран, которые разрабатывают целостные подходы к данному процессу, интегрируя функции регистрации актов гражданского состояния, управления идентификацией и статистического учета естественного движения населения³¹. С юридической точки зрения функция регистрации гражданского состояния по самой своей природе стоит особняком, так как предусмотренные для нее процедуры выдачи юридических документов, относящихся к гражданскому состоянию физических лиц, по определению требуют наличия адекватных и строгих протоколов. Создание и ведение в рамках данной модели реестров народонаселения идет рука об руку с функцией регистрации актов гражданского состояния. Функция статистического учета естественного движения населения остается в ведении национальной службы статистики, которая отвечает за разработку на регулярной основе статистических данных о естественном движении населения, используя в качестве основы записи регистра населения или ведомства, отвечающего за регистрацию актов гражданского состояния.

³¹ Более подробную информацию о системах управления идентификацией можно найти в материалах курса дистанционного обучения, посвященного регистрации актов гражданского состояния и статистическому учету естественного движения населения, которые доступны по ссылке: <https://olc.worldbank.org/content/civil-registration-and-vital-statistics-systems-advanced-level-facilitated-1> and <https://olc.worldbank.org/content/civil-registration-and-vital-statistics-systems-basic-level-self-paced-format>.

Рисунок 4

Обзор взаимосвязей между системами регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и управления идентификационными данными



Эта модель представляет собой целостный подход к регистрации актов гражданского состояния, статистике естественного движения населения и управлению идентификацией, рекомендованный Организацией Объединенных Наций и адаптированный из Принципов и рекомендаций Организации Объединенных Наций для системы статистики естественного движения населения, редакция 3; при необходимости его можно приспособить к национальным условиям и структурам управления.

Источник: Курс дистанционного обучения по системам регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, Система открытого обучения Всемирного банка, 2017 г.³²

³² Доступно по ссылке: <https://olc.worldbank.org/>.

89. Логическая основа этой модели, как и в случае с системами регистрации гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, которые были внедрены в ряде стран в конце двадцатого века, состоит в том, что отвечающее за это полномочное учреждение сообщает информацию обо всех событиях естественного движения населения, таких как рождения и смерти, а также об их соответствующих характеристиках, органу, регистрирующему акты гражданского состояния; орган регистрации актов гражданского состояния убеждается в том, что событие действительно имело место, проверяет личности его участников, официально регистрирует событие и выдает свидетельство, которое является официальным подтверждающим документом; кроме того, он собирает всю информацию, которая требуется для целей статистического учета, и передает ее в национальную службу статистики. Затем орган, регистрирующий акты гражданского состояния, делает в регистре населения запись, отражающую изменение в гражданском состоянии соответствующего лица. Ведомство, отвечающее за управление идентификационными данными, использует регистр населения для предоставления предусмотренной законом дополнительной биометрической информации, ведения базы данных гражданской идентификации и выдачи основных удостоверений личности. В данной модели присвоение ПИНа каждому новорожденному младенцу и аннулирование ПИНа каждого умершего (путем маркировки ПИНа или изменения его статуса с «живущий» на «умерший») является функцией органа, отвечающего за регистрацию актов гражданского состояния. Присвоение ПИНа каждому зарегистрированному лицу значительно облегчает отслеживание связи между теми или иными событиями естественного движения населения и конкретными физическими лицами, безотносительно требований надежного правового обоснования, защиты данных и сохранения конфиденциальности.

90. Ряд стран интегрировали свои системы регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и управления идентификационными данными. Важное преимущество этой модели состоит в том, что она облегчает присвоение ПИНов, присваивая их при рождении и не требуя, чтобы сначала лицо, которому присваивается ПИН, достигло определенного возраста (обычно это 15, 16 или 18 лет, т.е. возраст получения удостоверения личности). Позднее присвоение ПИНов затрудняет учет детей, умерших до достижения соответствующего возрастного порога, а также привязку событий смерти к другим источникам данных, таких как регистр населения. Присвоение ПИНов при рождении позволит более полно регистрировать смерти детей младенческого возраста и повысит эффективность оценки младенческой смертности.

Глава II

Рабочие функции и мероприятия регистрации актов гражданского состояния

А. Введение

90. Независимо от того, осуществляется ли функция регистрации актов гражданского состояния на базе независимой централизованной или децентрализованной системы или она возложена на какое-то более крупное ведомство, которое, помимо этого, управляет идентификационными данными физических лиц, для ее осуществления необходимо разработать и принять ряд рабочих стандартов. В связи с этим в настоящей главе рассматриваются конкретные аспекты повседневного функционирования систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. В Разделе В («Функциональные элементы») подробно рассматриваются процедуры сбора, сортировки и редактирования информации. В разделе С, («Мероприятия в рамках системы регистрации актов гражданского состояния») рассказывается о том, как реагировать на обращения населения и его нужды, относящиеся к хранящимся в системе записям о событиях естественного движения населения. Кроме того, в этом разделе рассказывается о нуждах тех, кто предоставляет данные для их ввода в систему, и обсуждаются вопросы управления использованием (включая противодействие мошенническому использованию) личных документов, выдаваемых органами регистрации актов гражданского состояния. Далее в разделе С рассматриваются методы интеграции функций регистрации и статистического учета в рамках различных структурных моделей, описанных выше в Главе I. Оканчивается раздел рассказом о том, как данные вводятся в систему и хранятся в ней. Рекомендации, касающиеся проверки правильности и полноты данных, приведены ниже, в Главе IV.

91. Как отмечалось в предыдущей главе, хотя ведомства, отвечающие за статистический учет естественного движения населения и регистрацию актов гражданского состояния представляют собой разные организации, очень важно, чтобы они создавались, поддерживались и развивались как элементы единой согласованной системы, предназначенной для выполнения функций регистрации и производства статистических данных о естественном движении населения. Более того, с установлением взаимосвязей между системами регистрации актов гражданского состояния и управления идентификационными данными в структуре систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения появляется дополнительное измерение. Эти взаимосвязи и порядок их функционирования графически отображены на Рисунке 1 (Глава I).

92. Регистрация актов гражданского состояния определяется как непрерывная, постоянная, обязательная и всеобщая запись событий естественного движения населения, которые относятся к населению той или иной страны, а также их характеристик, осуществляемая в соответствии с постановлениями и регламентами, принимаемыми согласно законодательству данной страны и с полным соблюдением правил, регулирующих защиту и неприкосновенность персональных данных³⁴. Важно подчеркнуть признак всеобщности применительно к тем правам людей, которые относятся к регистрации фактов естественного движения населения. Каждый человек имеет право на признание правосубъектности личности, как это закреплено в Статье 6 Всеобщей декларации прав человека³⁵ и подтверждено

³⁴ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», Статистические документы, Серия М, No. 19, 3-е пересмотренное издание (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.13.XVII.10), п. 279.

³⁵ Всеобщая декларация прав человека 1948 г., ст. 6 и 15; Конвенция о статусе беженца 1951 г., ст. 25 и 27; Конвенция о статусе апатридов 1954 г., ст. 25 и 27; Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г., ст. 1–4; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 и 1969 гг., ст. 5 (d) (iii); Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., ст. 24; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., ст. 15; Конвенция о правах ребенка 1989 г., ст. 7–8; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей 1990 г., ст. 29; Конвенция о правах инвалидов 2006 г., ст. 18.

в нескольких других глобальных соглашениях и международных договорах по правам человека. В этом смысле законы, нормы, правила и регламенты не должны препятствовать осуществлению данного права. В частности, регистрация событий должна быть осуществлена, даже если время, отведенное на это законом, истекло, а также вне зависимости от миграционного статуса, гражданства и любого поданного запроса, которые могут выступать как препятствие для регистрации фактов естественного движения населения, имевших место на данной территории.

92. Регистрация актов гражданского состояния осуществляется, главным образом, с целью оформления документов, которые предусмотрены законом. Ценность таких записей как наилучшего источника статистических данных о естественном движении населения широко признана. Процедуры регистрации событий естественного движения населения в равной степени важны для регистрации актов гражданского состояния как действия, предусмотренного требованиями закона, и для статистического учета естественного движения населения как источника статистической информации; следовательно, задачи, решаемые регистраторами актов гражданского состояния и статистиками, взаимозависимы³⁶.

³⁶ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, п. 274.

В. Функциональные элементы

94. В настоящем разделе описаны процедуры регистрации событий рождения и смерти, происходящих в разных условиях. В нем также уделено внимание особым требованиям к обработке данных, сверке регистрационных записей и деятельности подразделений, которая связана с внесением изменений в записи и реагированием на обращения пользователей.

95. Ниже в порядке значимости и в соответствии с рекомендациями третьего пересмотренного издания «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения»³⁷ перечислены соответствующие заявители и источники информации, а также те, кто может их заменить, по каждому виду событий естественного движения населения:

Живорождение и внутриутробная смерть: руководитель учреждения (или назначенное лицо), если рождение произошло в учреждении, либо мать, отец, лицо, присутствовавшее при родах, ближайший родственник матери либо другое взрослое лицо, обладающее подробной информацией.

Младенческая смерть: руководитель учреждения (или назначенное лицо), если смерть произошла в учреждении, либо мать, отец, ближайший родственник матери, либо другое взрослое лицо, обладающее подробной информацией.

Смерть взрослого лица: руководитель учреждения (или назначенное лицо), если смерть произошла в учреждении, либо ближайший родственник усопшего, либо другое взрослое лицо, обладающее подробной информацией.

Брак: невеста и жених.

Развод: любая из сторон, либо лицо, обращающееся в суд с заявлением о разводе.

1. Как регистрировать события естественного движения населения

96. Способ регистрации события естественного движения населения и передачи регистрационной записи с места события в систему регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения зависит от трех основных факторов, которые определяют, как будет варьироваться этот процесс. Первый фактор – это тип события естественного движения населения, о котором идет речь: процессы регистрации и передачи будут варьироваться в зависимости от того, является ли это событие рождением, смертью, внутриутробной смертью,

³⁷ Там же, п. 355.

браком или разводом. Второй фактор – это тип структуры системы: то, что система является централизованной, децентрализованной или локальной, имеет большое значение для процессов регистрации и передачи. Третий фактор – это место события: произошло ли событие в учреждении здравоохранения или другом месте.

97. События естественного движения населения могут регистрироваться по месту наступления события или по месту постоянного проживания. Большинство стран приняло за норму регистрацию рождений, смертей и внутриутробных смертей по месту наступления события. Регистрация событий естественного движения населения по месту наступления события облегчает и ускоряет процесс регистрации. По мере того, как в разных странах происходит совершенствование электронных систем и этих системы объединяются в сети, появляется определенная степень гибкости, позволяющая осуществлять регистрацию из любого места, в котором регистрируемые лица могут получить доступ к системе. Это способствует повышению доступности и, следовательно, покрытия. В любом случае при записи информации важно указывать и место наступления события, и место проживания, чтобы можно было составлять таблицы с учетом обоих мест.

(a) Регистрация рождений

(i) Рождение в учреждении здравоохранения при централизованной системе

98. В данном случае для передачи информации о событии в местный регистрирующий орган лучше всего следовать процедуре ведения документов медицинского учета, установленной в больничном учреждении. Информация, подлежащая включению в качестве ответов на вопросы в официальную регистрационную запись, поступает от матери в форме заявления о рождении (или в форме медицинского свидетельства). Если заявление о рождении содержит статистические данные, может быть направлен запрос медицинской информации, касающейся дородовой истории матери. В любом случае лучше всего получить данные записей, представленных в больничное учреждение или отдел медицинской документации лечащим врачом пациентки непосредственно до наступления ожидаемого срока родов. Информация, требуемая в юридических целях для регистрации рождения, представляет собой поднабор информации, который может быть включен в заявление о рождении и с высокой степенью вероятности содержит большой объем статистических данных, таких как масса тела при рождении, тип родов и так далее.

99. Заполненный документ должен содержать информацию о том, что событие рождения произошло так, как это заявлено в документе, заверенную администратором больничного учреждения или назначенным им лицом. Это служит фактическим доказательством того, что рождение имело место в указанный день.

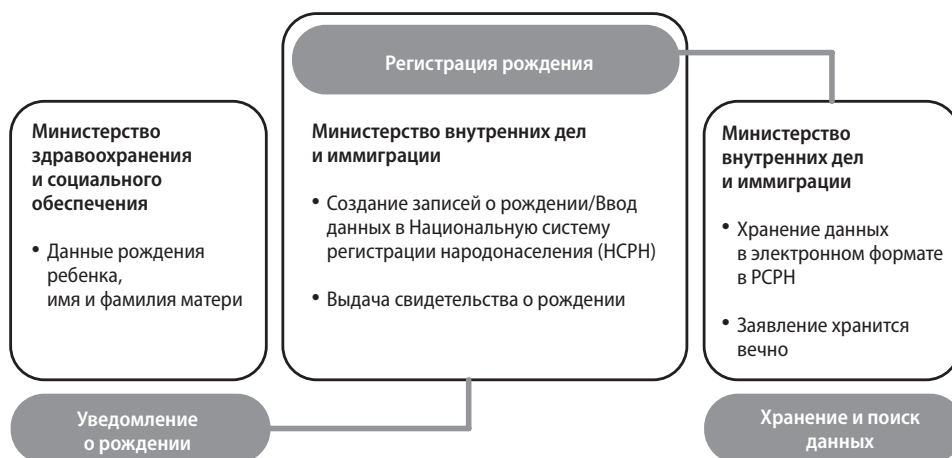
100. Больничное учреждение сохраняет одну копию заявления о рождении, другую копию передает члену семьи, а оригинал заявления о рождении отправляет в местный регистрирующий орган (в виде физического документа или в электронной форме). Местный регистратор проверяет его на правильность и полноту, после чего составляет регистрационную запись (которая в принципе отличается от заявления тем, что включает дополнительную информацию, которая сопровождает все официальные записи), подписывает или заверяет ее (в физической или электронной форме). В этот момент рождение считается зарегистрированным и выдается свидетельство о рождении. Местный регистрирующий орган сохраняет копию регистрационной записи о рождении в картотеке, с тем чтобы регистратор имел возможность выдавать ее копии. Ввиду возможных правовых последствий система регистрации требует, чтобы акт регистрации рождения носил официальный характер, был осуществлен родителями или уполномоченными лицами и осуществлялся на основании заявления о рождении, заверенного больничным учреждением, врачом или акушеркой, принимавшей роды. Хотя важно присутствие обоих родителей, необходимо прилагать усилия (на административном или регуляторном уровне) к устранению препятствий для регистрации детей, рожденных вне брака, так как система регистрации актов гражданского состояния должна быть всеобщей.

101. С точки зрения качества информации и ее своевременности процесс уведомления местных регистрационных органов о событиях больничными учреждениями может быть очень эффективным. Однако на него может влиять то, в какой мере больничные учреждения выполняют требования об уведомлении органов регистрации. Это особенно актуально для стран, где услуги здравоохранения оказываются как государственными, так и частными учреждениями, или где сектор здравоохранения раздроблен. Процедуры, действующие в одних учреждениях здравоохранения, могут быть строже, чем в других. Это подчеркивает важность распределения функций и обмена данными между органами здравоохранения и регистрации (в обоих направлениях) во избежание обременительных процессов, которые не способствуют предоставлению данных по всем темам регистрации. Убедительное решение данной проблемы представляет собой ямайская система регистрации у больничной койки, описание которой содержится во Вставке 3; в рамках данной системы регистрация осуществляется непосредственно у больничной койки, после чего записи, сделанные в медицинском учреждении, могут быть обновлены с учетом правосубъектности ребенка.

102. Если система регистрации актов гражданского состояния страны не автоматизирована или автоматизирована частично (например, только в крупных городах), копия регистрационной записи, которая остается в местном регистрационном органе, может представлять собой фотокопию, копию, полученную через копировальную бумагу, или запись в отдельной книге; при этом следует помнить, что запись в такой книге потребует подготовки отдельного статистического формуляра для внесения данных о рождении. Затем оригинальная запись передается в учреждение или орган регистрации общенационального уровня для проверки, индексации, обработки, хранения и выполнения других процедур. Если общенациональное учреждение отвечает и за функционирование системы статистического учета и использует комбинированный формуляр регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, учреждение регистрации актов гражданского состояния может передать запись о рождении после его компьютеризации. Обычно на общенациональном уровне во избежание дублирования данных орган регистрации актов гражданского состояния подчиняется национальной службе статистики. В странах, где отсутствует должность главного регистратора, органы регистрации актов гражданского состояния субнационального уровня (штат, провинция, другие крупные административно-территориальные единицы) подчиняются центральному статистическому органу. Независимо от того, какое устройство имеет страна и ее система регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, во избежание фрагментации и дублирования информационных потоков важно придерживаться целостного, комплексного подхода.

103. Предполагается, что в настоящее время все транзакции и передача данных должны осуществляться в цифровом формате с использованием локальных сетей или Интернета. Когда происходит соответствующее событие, больничное учреждение направляет электронное уведомление об этом событии местному регистратору, который проверяет достоверность и полноту информации, оформляет ее как официальную регистрационную запись и выдает семье свидетельство о рождении; затем регистратор направляет запись по двум адресам: в центральный орган регистрации актов гражданского состояния и в провинциальную или центральную службу статистики (в зависимости от организации и структуры национальной системы статистики). В ведении центрального органа находится база данных о регистрации актов гражданского состояния, данные из которой на регулярной основе передаются в национальную систему управления идентификационными данными – в настоящее время многие страны предпочитают обновлять ее ежедневно (на Рисунке 5 в качестве примера приведена технологическая карта процесса, используемого в Намибии). Применение цифровых технологий значительно облегчает присвоение ПИНов в момент регистрации рождения.

Рисунок 5
Процесс регистрации рождений в медицинском учреждении Намибии



Источник: Семинар по «По принципам и рекомендациям для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, для англоязычных стран Африки, Аддис-Абеба, 2–5 декабря 2014 г.³⁸

104. По сути, размещение местного пункта регистрации актов гражданского состояния на территории крупного больничного или другого медицинского учреждения, где чаще всего происходят события рождения и смерти, является наиболее предпочтительным подходом, с точки зрения эффективности, достоверности информации и обслуживания населения. Такой подход ускоряет регистрацию и повышает правильность, своевременность и полноту регистрации. В данном случае записи о событиях естественного движения населения и статистические формуляры передаются напрямую в национальные органы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения персоналом больничного учреждения, который, в силу своих обязанностей, непосредственно владеет информацией о событии и его участниках. Примером практического применения этого подхода может служить «Программа регистрации у больничной койки», которую осуществляет Департамент главного регистратора Ямайки (см. Вставку 3).

³⁸ Вся документация доступна по ссылке: https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/Ethiopia/2014/list_of_docs.htm.

Вставка 3

Ямайка: Опыт расширения охвата функциями регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения посредством инициативы «Первое свидетельство о рождении бесплатно» и «Программы регистрации у больничной койки»

Правительство Ямайки, представленное Департаментом главного регистратора, выступило с двумя инициативами, направленными на улучшение работы системы регистрации актов гражданского состояния: инициативой «Первое свидетельство о рождении бесплатно» и «Программой регистрации у больничной койки». В рамках первой инициативы всем детям, рожденным после 1 января 2007 года включительно и зарегистрированным по имени, один экземпляр свидетельства о рождении выдается бесплатно. В рамках второй – Департамент прикомандировал своих сотрудников к больничным учреждениям для проведения регистрации непосредственно у больничной койки с целью увеличения охвата.

До того, как были запущены эти инициативы, регистрация рождений сталкивалась с рядом проблем, включая продолжительные задержки с получением, а в некоторых случаях неполучением уведомлений о рождении от больничных учреждений. Это происходило потому, что многие больничные учреждения не направляли уведомления о рождении в случаях задолженности матерей по оплате их услуг.

Кроме того, при регистрации на основании уведомлений, поступающих из больничных учреждений, многие дети регистрировались Департаментом без указания имени, так как их матери не являлись в пункт регистрации для выполнения формальных регистрационных процедур. Наконец, в большом количестве случаев отцы не указывали информацию о себе в записях о рождении их детей.

Названные инициативы значительно повысили качество регистрации актов гражданского состояния по многим параметрам, в частности:

- Увеличился процент отцов, указывающих информацию о себе в записях о рождении ребенка в момент регистрации;
- Увеличился процент детей, получающих имя при рождении;
- Сократились имевшие место ранее задержки в регистрации рождений, так как регистрация стала проводиться в режиме, получившем название «у больничной койки».

См. ниже средние показатели в процентах для случаев рождения в условиях больничных учреждений до и после запуска Программы регистрации у больничной койки:

Средний показатель	До начала программы (2005 г.)	После начала программы (2017 г.)
Процент отцов, сообщающих свои данные при регистрации	51,0	70,6
Процент детей, получающих имя при рождении	27,8	98,7
Процент рождений, регистрируемых в течение трех месяцев	90,0	99,7

(ii) Рождение вне медицинского учреждения при централизованной системе

105. При централизованной системе регистрации актов гражданского состояния в случае домашних родов лицо, присутствовавшее при родах, по закону отвечает за заполнение формуляра заявления о рождении. Согласно третьей пересмотренной версии «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения», заявителями, составляющими данный документ в порядке значимости являются: мать; отец; лицо, принимавшее роды (врач, акушерка или традиционный помощник в родах, если таковой грамотен); ближайший родственник матери; любое другое взрослое лицо, обладающее подробной информацией, если никто другой не в состоянии выступить в этом качестве или недоступен. Затем этот документ передается местному регистратору, который составляет регистрационную запись о рождении и подписывает ее. Если лица, присутствовавшие при родах, не в состоянии заполнить формуляр заявления о рождении, мать, отец или близкий родственник должны в установленные сроки сообщить об этом событии (устно) местному регистратору, который составляет официальную запись о рождении. Во многих странах действует требование, согласно которому, за отсутствием формуляра заявления, для регистрации рождения требуется один или несколько свидетелей. Оригинал записи о рождении передается непосредственно в национальные органы регистрации и статистического учета естественного движения населения, а ее копия остается в картотеке местного регистратора для выдачи свидетельства и выполнения других функций регистрации.

106. В случае домашних родов информация, внесенная в регистрационную запись, может быть менее достоверной, чем в случае родов в больничном учреждении, особенно, если роды принимались не врачом или акушеркой. Это одна из причин, по которым в третьем пересмотренном издании «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения» тема «Лицо, принимавшее роды» включена в качестве одной из главных.

107. Важно, чтобы регистрация рождения осуществлялась в сроки, предусмотренные законом о регистрации. В целом, чем короче установленный срок, тем достовернее информация, занесенная в запись о рождении. Сроки, устанавли-

ваемые для живорождений, могут варьироваться от даты события до одного месяца. Однако при определенных размерах юрисдикции, о которой идет речь, заявитель может не сообщать о домашних родах в течение продолжительного периода времени после события и тогда регистрация будет отнесена к категории поздней. Следует отметить, что поздняя регистрация – это регистрация события естественного движения населения, осуществленная после истечения установленного срока, но в пределах льготного периода (обычно он составляет один год с момента события), в то время, как просроченная регистрация – это регистрация события естественного движения населения, осуществленная после истечения срока, установленного действующими законами, правилами или регламентами, включая льготный период³⁹.

108. Сведение случаев просроченной регистрации к минимуму снижает вероятность ошибок в статистической отчетности по рождениям. Стране, в которой имеет место большое количество домашних родов, следует предпринять ряд мер, обеспечивающих информирование о таких событиях сразу же после того, как они происходят. Активное вовлечение местных регистраторов в жизнь общества и их взаимодействие с местными медицинскими и социальными работниками является необходимым условием для налаживания этого процесса.

(iii) Рождение в медицинском учреждении и вне его при децентрализованной системе

109. В децентрализованной системе регистрация рождений осуществляется в основном так же, как и в централизованной. Отличие состоит в том, что местный регистратор передает оригинал записи о событии естественного движения населения не в общенациональное ведомство, а непосредственно в регистрационное ведомство штата или провинции. Затем регистрационное ведомство штата или провинции передает информацию в общенациональное ведомство для разработки статистических данных о естественном движении населения в масштабах всей страны.

110. Важно, чтобы во всех провинциях, штатах и других крупных единицах административно-территориального деления события регистрировались в соответствии с единым стандартом. Необходимо, однако, подчеркнуть, что при децентрализованной системе в разных провинциях или штатах регистрационные записи и формуляры могут быть разными по содержанию, так как их содержание определяется законодательством провинции или штата, а не едиными положениями национального законодательства. Для обеспечения единообразия необходимо приложить на общенациональном уровне значительные усилия как по гармонизации правовых аспектов регистрации актов гражданского состояния (чтобы, например, информация, подлежащая включению в свидетельство о рождении обеспечивала его признание во всех провинциях или штатах), так и по обеспечению производства всеобъемлющих статистических данных о естественном движении населения (необходимо, например, определить, какие переменные должны быть включены во все записи, поступающие из всех провинций или штатов).

111. Не менее важно, чтобы каждая запись или формуляр имели стандартный уникальный идентификатор, что в централизованной системе и децентрализованной системе, регулируемой единым законодательством, достигается с большей легкостью, чем в полностью децентрализованной системе. Как подробно рассказывалось выше, в Главе I, современные системы регистрации актов гражданского состояния, действующие во многих странах, уполномочены присваивать физическому лицу ПИН при рождении и аннулировать его после смерти, что дает возможность осуществлять точную сверку записей, поступающих из разных источников, и по определению способствует повышению качества и достоверности информации. Однако не во всех странах физическим лицам присваиваются такие ПИНЫ; это и обуславливает важность наличия в каждой записи или формуляре уникального идентификатора, который может быть использован для компьютерной сверки и выявления дублирования и пропусков.

³⁹ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, пп. 369–370.

(b) Регистрация смертей

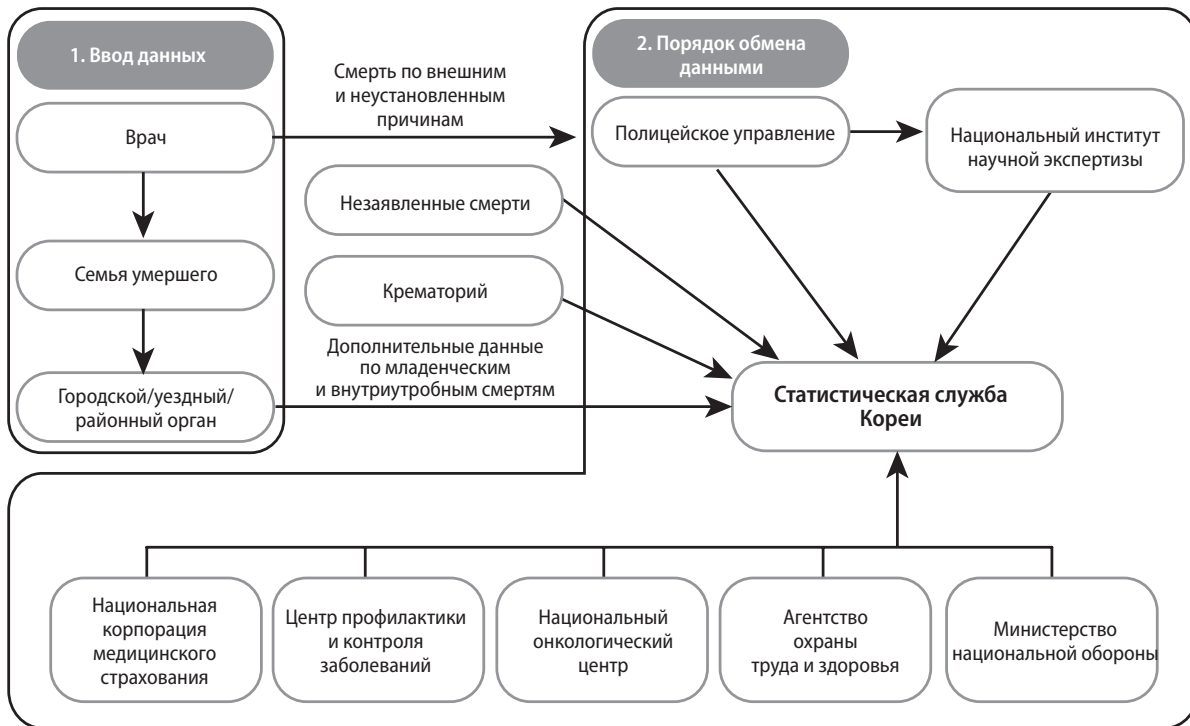
112. Процесс регистрации смерти зависит от того, какой порядок установлен на этот случай в каждой конкретной стране. В стране может существовать общенациональная система профессиональных поставщиков ритуальных услуг, распорядителей похорон, судебно-медицинских экспертов или коронеров. В таких случаях коронер или судебно-медицинский эксперт проводит экспертизу каждого случая смерти, происшедшей в отсутствие медицинского наблюдения или внезапной смерти. В остальных случаях обязанность информировать органы власти о событии смерти лежит на семье. Способ регистрации смерти и уведомления о ней варьируется в зависимости от обстоятельств события. Должен также учитываться и такой фактор, как наличие или отсутствие необходимости в юридическом свидетельстве о смерти для рассмотрения правовых притязаний на выплату страховки или получение наследства. Такое часто происходит в развитых странах и крупных мегаполисах многих стран. Когда это применимо к большинству смертей, у семей имеется стимул сообщать о событиях смерти максимально быстро, предоставляя при этом максимально полную информацию.

113. Построение устойчиво работающей системы сбора данных для регистрации смертей, включая данные о причинах смерти, может требовать участия нескольких ведомств и доступа к разным записям (в качестве примеров см. карты процессов, применяемых в Республике Корея и Австралии, которые представлены на Рисунках 6 и 7, а также описание процесса, используемого в Канаде, которое приведено во Вставке 4). Поскольку процесс разработки данных о смертности имеет критическое значение и иногда отличается сложностью, важно создать межведомственный комитет, в состав которого войдут представители органа регистрации актов гражданского состояния, министерства здравоохранения, национальной службы статистики и других заинтересованных сторон, и который будет вырабатывать соответствующий порядок сбора информации о смертности, включая данные регистрации смертей и данные о причинах смерти, следуя рекомендациям, изложенным в третьем пересмотренном издании *«Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения»*, рекомендациям по применению Международной классификации болезней и стандарту вербальной аутопсии ВОЗ. Национальный межотраслевой координационный комитет по регистрации актов гражданского состояния и статистическому учету естественного движения населения должен иметь в своем составе представителей правоохранительных и судебных органов, чтобы они были осведомлены о своей роли в системе.

114. Метод, применяемый для обеспечения точной регистрации смертей, требует, чтобы учреждения, в которых происходят смерти (такие как больницы, клиники, центры сестринского ухода и дома престарелых), составляли списки умерших на еженедельной или ежемесячной основе. В дальнейшем по этим спискам местный регистратор может определить, была ли заявлена та или иная смерть и была ли сделана запись о смерти. Помимо этого, часто в целях стимулирования всеобщей регистрации устанавливается требование, согласно которому разрешение на захоронение может быть выдано только после регистрации смерти: это особенно актуально в городских условиях, где большая часть захоронений и кремаций осуществляется на регулируемых кладбищах. Более подробная информация об этом приведена ниже, в подразделе (vi).

Рисунок 6

Система регистрации смертей и сбора статистических данных о причинах смерти Республики Корея



Источник: Статистическая служба Кореи (Statistics Korea).

(i) Причина смерти

115. В третьем пересмотренном издании «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения» позиции «Лицо, производившее освидетельствование», «Тип свидетельства» и «Причина смерти» рассматриваются как основные темы, данные по которым должны быть собраны в случае смерти. Среди прочего, это имеет большое значение для качества информации, заносимой в регистрационную запись. Обстоятельства и медицинские причины смерти крайне важны для системы статистического учета естественного движения населения, что в целом обуславливает требование, согласно которому регистратор актов гражданского состояния выдает свидетельство о смерти лишь в том случае, если заявление о причинах смерти сопровождается заполненным медицинским свидетельством о причине смерти⁴⁰. Несмотря на усилия, прилагаемые сектором здравоохранения и регистрационными органами, смерти, не сопровождающиеся медицинским освидетельствованием их причин, будут иметь место, особенно если это смерти, происшедшие в отсутствие медицинского наблюдения или в сельской местности. Во всех подобных случаях эти события должны регистрироваться, а в графе, в которой указывается причина смерти, местный регистратор в момент регистрации должен делать отметку «Устанавливается». В дальнейшем местный регистратор обязан дождаться установления причины смерти, внести соответствующее изменение в запись о смерти и передать эту информацию в службу статистики.

116. С целью обеспечения всеобъемлющего и сопоставимого инструмента для установления причин смерти и болезней в целом ВОЗ разработала и регулярно актуализирует «Международную статистическую классификацию болезней и проблем, связанных со здоровьем» (МКБ)⁴¹, начальный список смертельных заболеваний⁴², служащий точкой входа в полную классификацию. Данная классификация призвана обеспечить систематическое преобразование первоначальной причины смерти, указанной в медицинском свидетельстве о причине смерти,

⁴⁰ Там же, п. 491.

⁴¹ История классификации, ее версии и другая информация доступны по ссылке: www.who.int/classifications/icd/en/.

⁴² Более подробная информация о начальном списке смертельных заболеваний доступна по ссылке: www.who.int/healthinfo/civil_registration/smol/en/.

в статистический код с целью содействия анализу, интерпретации и сопоставления данных о смертности и заболеваемости, которые собираются странами и которые они согласны предоставлять ВОЗ. Данная классификация предназначена для преобразования описанных словами диагнозов болезней и других проблем со здоровьем в код, облегчающий хранение, извлечение и анализ данных.

117. Изначально МКБ была предназначена для классификации причин смерти на основе записей, сделанных в момент регистрации, и только позднее ее назначение было распространено на диагностику заболеваний. Данные о смертях, преобразованные в коды с помощью МКБ, в значительной степени способствуют выработки национальных и глобальных стратегий в области охраны здоровья населения.

118. Когда смерть наступает в присутствии врача (в большинстве случаев это происходит в больничном учреждении), врач заполняет медицинское свидетельство о причинах смерти на основе формуляра⁴³, рекомендованного Всемирной ассамблеей здравоохранения. Медицинский работник, подписывающий медицинское свидетельство о смерти, обязан указать в нем последовательность паталогических состояний, непосредственно приведших к смерти, от предположительной первоначальной причины до непосредственной причины смерти.

119. После того, как медицинский работник заполнил и подписал формуляр, регистратор актов гражданского состояния обязан убедиться в том, что данный формуляр (оформленный на бумаге или в электронном формате, в зависимости от типа основной системой) сопровождается другой информацией, необходимой для целей статистического учета и подлежащей представлению в органы статистики для обработки и производства статистических данных о естественном движении населения. Необходимо подчеркнуть, что причина смерти, указанная медицинским работником, может быть раскрыта только ближайшим родственникам. Однако, органы статистики имеют право передавать обезличенные данные о причинах смерти государственным и международным структурам для использования в целях эпидемиологического контроля и охраны здоровья населения, соблюдая при этом условия действующих в стране соглашений о неприкосновенности личной жизни и конфиденциальности информации.

120. Кодирование происходит на последнем этапе процесса и представляет собой действие, отдельное от оформления свидетельства о причинах смерти. Кодировщики, часто работающие в центральных медицинских или статистических ведомствах, опираясь на МКБ, указывают и кодируют первоначальную причину смерти, определяя ее как «(а) болезнь или травму, вызвавшую цепь болезненных событий, непосредственно приведших к смерти, или (b) обстоятельства несчастного случая или акта насилия, которые вызвали смертельную травму»⁴⁴.

121. Для случаев, когда смерть наступила дома или когда получение медицинского свидетельства о причинах смерти невозможно, ВОЗ разработала международные стандарты использования вербальной аутопсии⁴⁵ (более подробная информация о смерти вне медицинских учреждений приведена ниже, в п. 126 ff. подраздела (iii)).

122. В случае смерти от внешних причин проводится расследование правоохранительными органами или коронерское дознание, которое неизбежно занимает определенное время. Для регистрации таких смертей критически важно, чтобы была организована связь между системами коронерской службы, регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Отсутствие такой связи может привести, например, к тому, что эпидемиологические исследования будут указывать на недостоверно низкий уровень смертности в связи с дорожно-транспортными происшествиями или насильственными действиями.

123. Как отмечалось выше, построение устойчиво работающей системы сбора данных для регистрации смертей, включая данные о причинах смерти, может потребовать участия нескольких ведомств и доступа к разным записям. Как показывает пример Австралии (Рисунок 7), когда свидетельство о причинах смерти

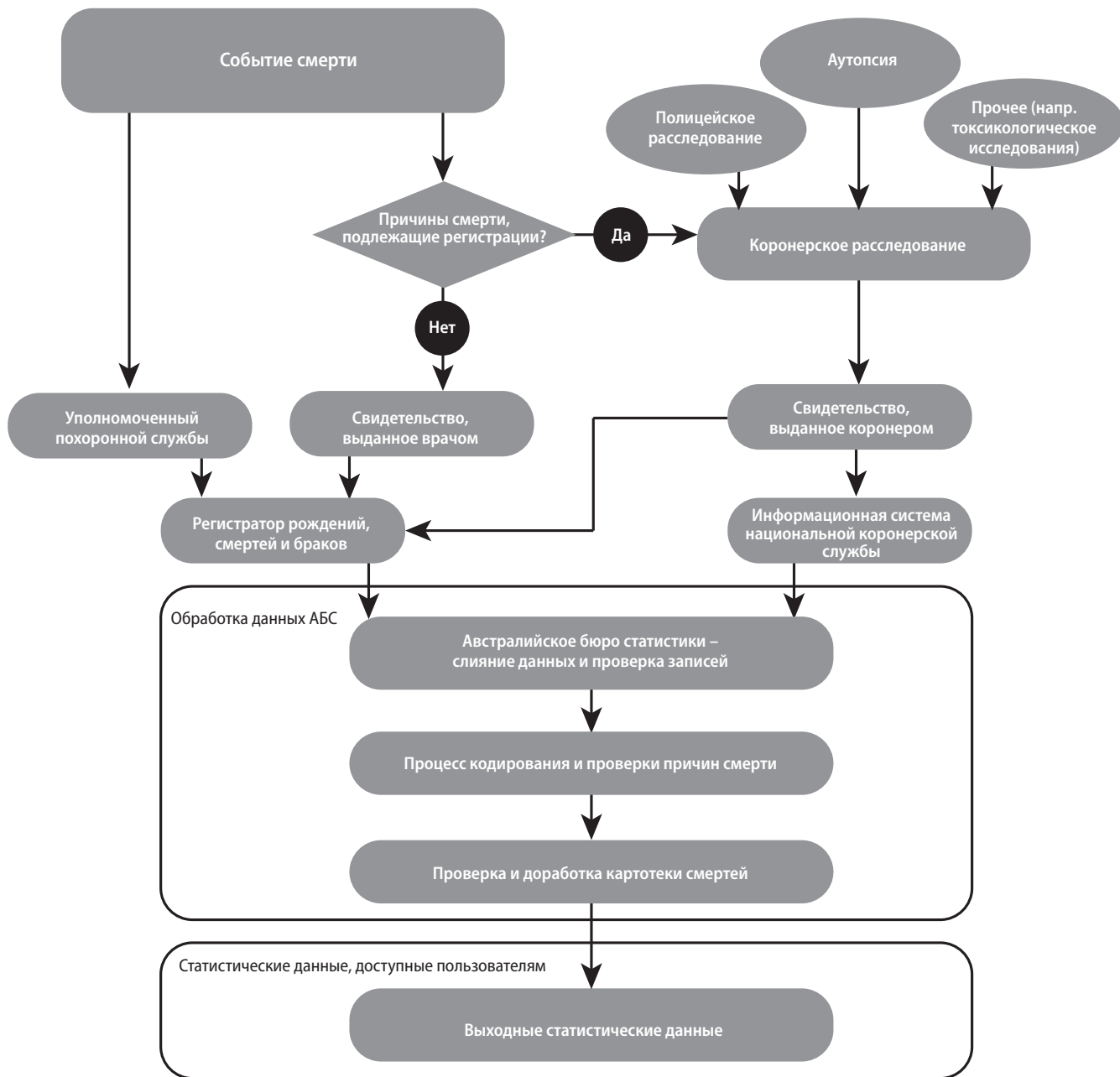
⁴³ Доступно по ссылке: www.who.int/healthinfo/civil_registration/ICD_10_SMoL.pdf?ua=1. См. также приведенное ниже Приложение I.

⁴⁴ Всемирная организация здравоохранения, «Международная статистическая классификация болезней и проблем, связанных со здоровьем», десятое пересмотренное издание (ICD-10) (Женева, 1992 г.), том 2. Более подробная информация доступна по ссылке: www.who.int/iris/handle/10665/246208.

⁴⁵ ВОЗ, 2016 г. Доступно по ссылке: www.who.int/healthinfo/statistics/verbalautopsystandards/en/.

выдает коронер, важно, чтобы был предусмотрен процесс, в рамках которого коронер предоставлял бы соответствующую информацию органу регистрации актов гражданского состояния и службе статистики для обновления и гармонизации их баз данных. В свою очередь, пример Канады (Вставка 4) демонстрирует, как центральный и региональный уровни могут взаимодействовать друг с другом и с органами, удостоверяющими причины смерти, в целях правильного кодирования причин смерти.

Рисунок 7
Австралийская система статистического учета причин смерти



Источник: ВОЗ/Служба статистики Австралии (Statistics Australia)

Вставка 4 Канада: уточнение причин смерти

Кодирование причин смерти осуществляется в Канаде централизованно; при этом провинциальные и территориальные органы статистического учета естественного движения населения уточняют данные медицинских свидетельств о причинах смерти, прежде чем передавать их в канадскую службу статистики (Statistics Canada). Процесс уточнения осуществляется на региональном уровне путем обращения к лицам, выдавшим свидетельства, для разрешения перечисленных ниже ситуаций:

- Неразборчивые записи
- Сокращения (без расшифровки)
- Не указан возраст умершего
- Не указан пол умершего
- Не указан характер смерти
- Не указаны или неясны обстоятельства получения травмы (если заявлена травма)
- Не указана или неясна причина хирургического вмешательства (если упоминается хирургическое вмешательство)
- Не указано или неясно заболевание, для лечения которого принималось лекарство (если упоминаются лекарства; за исключением медикаментозных отравлений)

(ii) Смерть в медицинском учреждении

124. Если смерть наступила в медицинском учреждении, лечащий врач обязан составить медицинское свидетельство о причинах смерти, заполнить заявление о смерти и сообщить о смерти в орган регистрации актов гражданского состояния. Больничное учреждение оставляет одну копию формуляра заявления у себя, передает одну копию членам семьи, и затем направляет оригинал формуляра заявления местному регистратору (в физическом или электронном формате). Как указано выше, одна копия заявления о смерти передается семье умершего для осуществления процесса регистрации смерти и получения свидетельства о смерти, а также, если необходимо, разрешения на захоронение (информация о разрешениях на захоронение приведена ниже в подразделе (vi)). Местный регистратор проверяет заявление на достоверность и полноту информации, после чего составляет регистрационную запись и подписывает или утверждает ее (в физическом или электронном формате). С этого момента смерть считается зарегистрированной и выдается свидетельство о смерти.

125. Член семьи или лицо, близкое к умершему, должны сообщить личные факты об умершем, чтобы подтвердить достоверность информации, содержащейся в заявлении о смерти. Эти факты обычно сообщаются отдельно от информации медицинского свидетельства, которое составляет врач или коронер. Личные данные предоставляются больничному учреждению, которое передает заявление о смерти местному регистратору. Своевременное согласование процессов подачи документов и окончательной сверки информации медицинского свидетельства о причинах смерти с информацией заявления о смерти может быть непростой задачей. На выбор подходящей процедуры может влиять множество факторов. Например, то, как организована больничная система; или много ли пациентов доставляют для лечения в центральную больницу крупного города из сельской местности. Когда человек умирает далеко от места проживания, члены его семьи могут сообщить об этом событии местному регистратору, который географически удален от пункта, в котором составляется медицинское свидетельство о смерти. В этой ситуации для сверки разных записей особенно важно, чтобы регистрационная запись о смерти и медицинское свидетельство о причинах смерти содержали одну и ту же информацию о месте проживания умершего и один и тот же ПИН, если таковой имеется.

126. Будут также иметь место случаи наступления смерти вне медицинских учреждений, чаще дома, при которых врач и коронер недоступны. Для таких случаев, чаще всего происходящих в сельской местности, должна существовать договоренность между местным регистратором и местным правоохранительным органом. При этом правоохранительный орган принимает на себя обязанности коронерской службы, а местный регистратор получает от близкого родственника умершего информацию, необходимую для составления оставшейся части записи о смерти и выдачи свидетельства о смерти. Иногда может возникать необходимость в том, чтобы для обеспечения полноты записей о смерти местный регистратор принял на себя обе функции.

(iii) Смерть вне медицинского учреждения

127. Когда естественная смерть происходит вне медицинского учреждения, высока вероятность того, что медицинское свидетельство о причинах смерти будет отсутствовать. Во всех подобных случаях эти события должны регистрироваться, а в графе, в которой указывается причина смерти, местный регистратор в момент регистрации должен делать пометку «Устанавливается». В дальнейшем местный регистратор обязан дождаться установления причины смерти, внести соответствующее изменение в запись о смерти и передать эту информацию в службу статистики.

128. В случаях неестественной смерти, таких как самоубийство, убийство или несчастный случай, судебно-медицинский эксперт или следственный орган выдает свидетельство о причинах смерти после исследования фактов, сопутствовавших смерти. Коронерское расследование обычно длится долго, и причина смерти может оставаться неустановленной в течение некоторого времени после события. Учитывая это, такие смерти должны регистрироваться без указания медицинской причины с пометкой «Ведется следствие».

129. Как отмечалось выше, для случаев, когда смерть наступила дома или когда получение медицинского свидетельства о причинах смерти невозможно, ВОЗ разработала международные стандарты использования вербальной аутопсии⁴⁶. Вербальная аутопсия – это собеседование с членами семьи умершего или лицами, осуществлявшими уход за умершим, проводимое с использованием структурированного опросника с целью выяснения признаков и симптомов, а также другой относящейся к делу информации, которая в дальнейшем может быть использована для установления вероятной первоначальной причины смерти. Вербальная аутопсия является важным инструментом системы охраны здоровья населения, предназначенным для осмысленной непосредственной оценки структуры смертности по причинам на уровне общины или населения в целом, несмотря на то, что она не валидирована как метод установления причин смерти на уровне отдельного человека. При проведении исследований важно, чтобы в используемой базе данных четко указывался источник информации о причинах смерти (медицинское свидетельство или вербальная аутопсия), чтобы эту информацию можно было должным образом анализировать на статистическом уровне.

130. С этой целью метод вербальной аутопсии, которая должна проводиться квалифицированным специалистом, предполагает использование опросника, позволяющего получить от знакомого с умершим лица информацию о признаках, симптомах и демографических характеристиках умершего. Согласно стандартам вербальной аутопсии ВОЗ может быть использован один из трех опросников: предназначенный для случаев смерти ребенка младше 4 недель; предназначенный для случаев смерти ребенка в возрасте от 4 недель до 11 лет; и предназначенный для случаев смерти лица в возрасте 12 лет и старше. Чтобы свести к минимуму ошибку памяти, рекомендуется проводить вербальную аутопсию путем встречи с близким членом семьи настолько близко к дате смерти, насколько это допускается местной культурой, но не позднее, чем через один год после смерти.

131. Важно отметить, что медицинское свидетельство о причинах смерти или протокол вербальной аутопсии может быть использован регистратором в качестве заявления о смерти, если о ней не было заявлено иным способом.

⁴⁶ ВОЗ, 2016 г. Доступно по ссылке: www.who.int/healthinfo/statistics/verbalautopsystandards/en/.

132. Возникает вопрос, следует ли включать метод вербальной аутопсии в систему регистрации актов гражданского состояния в случаях, когда отсутствует возможность получения медицинского свидетельства о причинах смерти. Говоря об этом, следует отметить, что метод вербальной аутопсии довольно сложен и предполагает составление и тщательную проверку соответствующей выборки населения. Собеседования, которые необходимо проводить для заполнения опросников, занимают много времени, а культурные традиции могут не поощрять подобные контакты с государственными должностными лицами. Как следствие возникает необходимость в значительных вложениях в сбор данных и администрирование, а также в комплексное обучение регистраторов актов гражданского состояния и медицинских работников методу вербальной аутопсии, с тем чтобы они могли устанавливать причины смерти уровня населения применительно к лицам, чья смерть не заверена медицинским свидетельством. Все эти факторы должны быть приняты во внимание, чтобы ответить на поставленный ранее вопрос⁴⁷.

⁴⁷ Тема объединения данных вербальной аутопсии и регистрации актов гражданского состояния подробно рассматривается в работе Дона де Савиньи и др., «Интеграция вербальной аутопсии, проводимой на уровне общин, в систему регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения: системные аспекты», *Global Health Action*, том 10, No. 1, с. 1272882.

133. Выводы о причинах смерти, полученные с помощью метода вербальной аутопсии, отличаются от выводов, которые делаются по результатам медицинского освидетельствования, и требуют осторожных формулировок при их включении в медицинские свидетельства о смерти на индивидуальном уровне, а на уровне всего населения – в статистические отчеты о естественном движении населения, в которых требуется указывать причины смерти. Вербальная аутопсия ни в коем случае не служит заменой медицинскому освидетельствованию с целью установления причин смерти. Причина смерти, установленная с помощью вербальной аутопсии, ни при каких обстоятельствах не должна указываться в каких-либо юридических документах.

(iv) Захоронение умершего

134. В случае, если за основную часть действий по захоронению отвечает распорядитель похорон или иное сопоставимое должностное лица, такое как профессиональный поставщик ритуальных услуг, сотрудник крематория или директор кладбища, обязанности по подаче заявления о смерти возлагаются на такого распорядителя похорон. В этом случае распорядитель похорон получает необходимую личную информацию от близкого родственника или лица, проживавшего вместе с умершим, а информацию о причине смерти и медицинское свидетельство – от лечащего врача или coronera, если таковые доступны. Распорядитель похорон представляет заполненный формуляр заявления о смерти местному регистратору, который составляет и подписывает запись о смерти и выдает разрешение на захоронение или вывоз тела (иногда называемое разрешением на окончательную утилизацию). Последнее позволяет распорядителю похорон приступить к окончательной утилизации тела. Для облегчения этого процесса в некоторых странах существует практика создания местных пунктов регистрации на территории или в непосредственной близости от крупных похоронных бюро.

135. Не все национальные системы имеют в своем составе полнофункциональные сети поставщиков ритуальных услуг или профессионалов, отвечающих за работу похоронных бюро или крематориев. При этом существуют местные регистраторы, которые получают от семей информацию о смерти и выдают семьям разрешения на захоронения. Такие местные пункты регистрации должны размещаться в удобном месте и быть всегда открытыми. Применительно к выдаче разрешений на захоронение они выполняют ту же функцию, что и распорядители похорон.

136. Практика получения разрешения на захоронение или подтверждения регистрации в качестве обязательного условия для захоронения умершего на кладбище не является повсеместной. Это означает, что в ряде стран захоронение происходит без оставления какого-либо официального следа. Первым шагом к внедрению этой практики могло бы быть включение данного требования в закон о регистрации актов гражданского состояния; тогда обеспечение применения этих правил будет возложено на местные власти, отвечающие за управление кладбищами.

137. Процедуры, подобные описанным здесь, обычно предусматривают конкретные сроки получения медицинского свидетельства о причинах смерти и подачи заполненного заявления о смерти местному регистратору. Обычно в таких требованиях указывается, что врач или коронер должен подписать свидетельство до похорон, кремации или вывоза тела. Это гарантирует получение всей необходимой информации о характере смерти, пока тело еще доступно для проведения экспертизы. Эти сроки могут варьироваться в зависимости от культурной практики в отношении смерти и окончательной утилизации тела. Если культурная практика предусматривает в качестве нормы быструю утилизацию останков, может быть установлен предельный срок в 24 часа. Обычно, когда окончательной утилизацией занимается профессиональная служба, предельный срок получения свидетельства о причинах смерти составляет не более трех дней. Предельный срок подачи заполненного заявления о смерти местному регистратору может составлять пять дней. Местный регистратор составляет регистрационную запись о смерти и передает ее оригинал в общенациональное регистрационное ведомство в централизованной системе или в регистрационный орган штата или провинции в децентрализованной системе. Для передачи информации в вышестоящий орган должны быть установлены фиксированные сроки, и эти сроки должны строго соблюдаться.

(v) Альтернативные процедуры

138. Альтернативные процедуры – это протоколы, которые действуют за отсутствием распорядителей похорон, профессиональных поставщиков ритуальных услуг или даже кладбищ, от которых можно было бы получить необходимую информацию о смерти. Если имеется врач, осуществлявший лечение умершего от болезни, которая привела к смерти, медицинское свидетельство о причинах смерти должно быть выдано этим врачом. В противном случае официальная функция заявителей в рамках системы регистрации актов гражданского состояния может быть закреплена за различными социальными и медицинскими работниками. Кроме того, в качестве неофициальных заявителей могут выступать религиозные авторитеты и другие местные лидеры. Однако, как правило, такие неофициальные заявители не несут какой-либо юридической ответственности в рамках процесса регистрации, что делает их использование в качестве стабильного источника достоверной информации о смертях далеко не идеальным решением. Прежде всего, они не в состоянии сообщать информацию о причинах смерти. Практика привлечения неофициальных заявителей о смерти может быть полезна, в лучшем случае, как промежуточная мера, когда полнота регистрации смертей находится на очень низком уровне, особенно в сельской местности и удаленных районах.

139. Таким образом, свидетельство о смерти представляет собой важный документ, который не только служит окончательным и постоянным подтверждением факта смерти, но и делает возможным наследование и передачу наследства, а во многих юрисдикциях еще и захоронение умершего и реализацию других прав (например, получение пенсии), как это предусмотрено действующими правовыми нормами.

(vi) Использование разрешения на захоронение или вывоз тела

140. Данный метод может способствовать полноте регистрации смертей. Он предусматривает проведение дополнительной проверки с целью гарантировать своевременное засвидетельствование врачом или коронером причин смерти в медицинском свидетельстве о смерти. Обычно разрешение на захоронение выдается местным регистратором после правильного составления записи о смерти, включая получение подписанного и заполненного свидетельства о причинах смерти. В условиях, когда правовые или религиозные нормы требуют немедленной утилизации тела, требование о наличии на момент регистрации правильно заполненного медицинского свидетельства о причинах смерти может привести к искажению и неправильному указанию причины смерти. Для

обеспечения правильности записи о причинах смерти врач может потребовать проведения биоклинических анализов или патолого-анатомического вскрытия. Это вызовет задержку окончательного установления причин смерти. В подобных случаях событие смерти должно быть зарегистрировано, а информация о причинах смерти может быть заменена пометкой «Ведется следствие» и добавлена после получения результатов.

141. Крематорий или кладбище требует представить подтверждение регистрации, прежде чем будет осуществлена окончательная утилизация тела. Такая система будет по-настоящему действенной только в тех юрисдикциях, где кладбище или крематорий должным образом огорожены забором и охраняются, а на входе дежурит кладбищенский сторож или аналогичное лицо, которое проверяет разрешения. Когда регистрация смерти является обязательным условием для захоронения, важно облегчить процесс регистрации путем создания большего количества пунктов регистрации или внедрения электронной системы.

142. Одной из альтернатив разрешениям, выдаваемым местным регистратором, являются самостоятельно выписываемые разрешения. Для этого под страницей с регистрационной записью о смерти, на которой указывается имя и дата смерти, и под графой, в которой ставится подпись лица, производившего освидетельствование, помещается лист копировальной бумаги. Сделанная под копировальную бумагу копия может быть использована в качестве разрешения на захоронение или вывоз. Она будет свидетельствовать о том, что врач или коронер произвел медицинское освидетельствование умершего. Данная альтернатива решает проблему отсутствия местного регистратора или архивариуса в нерабочее время, выходные и праздничные дня. В таких случаях регистрационная запись должна быть составлена на следующий рабочий день с выходом местного регистратора на работу.

(с) Регистрация браков

143. Как гласит третье пересмотренное издание *«Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения»*⁴⁸, брак – это акт, обряд или процесс установления юридических отношений между супругами. Законность союза может быть установлена с помощью гражданских, религиозных или других средств, признаваемых законами соответствующей страны. Страны могут по своему желанию распространять это определение на гражданские союзы. В этом случае термин «зарегистрированное партнерство» обычно означает юридическую конструкцию, зарегистрированную органом государственной власти согласно с законодательству соответствующей страны, которая становится основанием для возникновения правовых супружеских обязательств между двумя лицами. Регистрация брака служит убедительным доказательством официального признания процесса создания семьи.

144. Таким образом, в отличие от рождений и смертей, браки представляют собой общественные конструкции и заключаются в порядке, который полностью зависит от конкретных общественных конвенций. Соответственно, не существует стандартной процедуры регистрации, которая была бы одинаково применима во всех странах. Как показано на Рисунке 1 в Главе I, браки могут скрепляться самыми разными уполномоченными лицами и институтами, в качестве которых чаще всего выступают религиозные лидеры, мировые судьи, секретари судов и лидеры общин. Эти уполномоченные лица или сами супруги обязаны информировать об этих событиях органы регистрации актов гражданского состояния с целью их регистрации в установленном порядке.

145. Учитывая широкое разнообразие практик заключения браков, включая гражданские браки, какие-либо более конкретные рекомендации по вопросам процесса и порядка информирования не представляются возможными. Тем не менее, главная рекомендация состоит в том, что все заключаемые в стране браки должны учитываться и регистрироваться в соответствии с законом.

⁴⁸ *«Принципы и рекомендации для систем статистического учета естественного движения населения»*, 3-я пересмотренное издание, п. 2.

2. Особые требования к оформлению регистрационных записей

146. В настоящем подразделе рассматриваются некоторые особые требования к оформлению регистрационных записей, методы внесения в записи поправок и регистрации усыновлений (удочерений), а также процесс отражения в записях изменения юридического статуса. Большая часть этих методов относится к записям о рождении, но бывают случаи, связанные с изменением записей о смерти, которые тоже требуют обработки. В некоторых странах действуют процедуры внесения поправок, например, в записи о регистрации брака, когда делается отметка о том, что брак завершился разводом или судебным разлучением.

(а) Внесение поправок в записи

147. Внесение поправок в записи представляет собой исправление записей, содержащих неправильную информацию; виды поправок определяются и предусматриваются законом. Обычно, когда речь идет о внесении поправок в запись, административные процедуры действуют намного оперативнее, чем судебные процедуры, однако, выбор процедур зависит от действующей нормативно-правовой базы. В последнее время в целях повышения качества обслуживания населения и сокращения времени реагирования страны отдают предпочтение административным процедурам. Исправления могут вноситься на нескольких уровнях, в зависимости от того, сколько времени прошло с момента регистрации рассматриваемого события. Некоторые ошибки могут быть выявлены почти сразу же после первичной обработки записи в местном органе регистрационном органе. Этот уровень можно обозначить термином «уровень первичной проверки». Существует и второй тип ошибок, исправление которых также зависит от предоставления дополнительной или исправленной информации лицом, сторонним по отношению к регистрационному органу. Обычно ошибки второго типа не могут быть выявлены сразу, хотя многие из этих ошибок становятся очевидными в первый год существования записи.

148. Административная процедура лучше всего подходит для исправления очевидных ошибок или пропусков, в то время как юридическая процедура является оптимальной для внесения поправок, которые могут иметь правовые последствия, например, поправок, связанных с материнством, отцовством или сменой пола. В связи с этим рекомендуется предусмотреть отдельные методы для внесения поправок в первый год существования записи, отличные от тех, которые будут применяться в дальнейшем, в последующие периоды существования документа. Срок в один год также может быть полезным ориентиром при выборе подхода к просроченной регистрации рождений.

149. Для учета всех вносимых изменений следует вести журнал. Кроме того, применяемая к поправкам система ссылок должна давать возможность восстановить историю записи; иными словами, она должна иметь возможность отследить хронологию ее изменения вплоть до первоначальной записи. Этот процесс более подробно рассматривается ниже, в Главе III.

150. Исправления уровня первичной проверки могут находиться в ведении местного регистратора. Так, например, при проверке записи о рождении может быть обнаружено, что в дате рождения одного из родителей указан тот же год, что и в дате рождения ребенка. Это очевидная канцелярская ошибка. Обычно для получения правильной информации местному регистратору достаточно позвонить по телефону в больничное учреждение или уведомить заявителя информации. Более того, в большинстве современных систем регистрации местный регистратор имеет в своем распоряжении набор компьютеризированных средств, помогающих редактировать записи в процессе первичной проверки. Когда записи создаются и передаются в цифровом формате, средства компьютерного редактирования оповещают регистратора о наличии потенциальных

ошибок, подобных описанным выше. В этих случаях исправление на уровне первичной проверки является функцией компьютерной прикладной программы, предназначенной для создания регистрационных записей. Функции цифровой проверки и оповещения сводят к минимуму ошибки при вводе информации в систему регистрации актов гражданского состояния, так же как и уникальные идентификационные номера (ПИНЫ), так как существуют определенные поля и элементы данных, которые привязаны к конкретному ПИНУ и не могут быть с легкостью изменены, как, например, даты рождения родителей, упомянутые в приведенном выше примере.

151. Тем не менее сохраняется необходимость в тщательной проверке регистрационных записей до их окончательного ввода в систему. Так, например, необходимо тщательно проверять правописание имен, и хотя компьютерные приложения могут помогать осуществлять такую проверку, окончательное решение должно приниматься регистратором и лицами, которых это касается.

152. Помимо исправлений, вносимых на этапе первичной проверки, необходимость в поправках может возникать и в категории «Текущий год». Одним из таких случаев является установление (признание или юридическое признание, добровольное или принудительное) материнства или отцовства в отношении ребенка, рожденного вне брака. Порядок установления отцовства определяется конкретными законами страны (штата или провинции). В некоторых юрисдикциях разрешается указывать в записи отца на основании аффидавита, данного не состоящими в браке родителями. В других юрисдикциях для установления отцовства может требоваться осуществление каких-либо судебных разбирательств или правовых действий. В любом случае способ включения информации об отце в запись о рождении требует проработки и единообразного применения на всех уровнях системы регистрации актов гражданского состояния. Ведомство, отвечающее за регистрацию актов гражданского состояния, должно разработать инструкции, тщательно описывающие процедуры, правила и регламенты исполнения законов, регулирующих установление отцовства, присвоение фамилии и решение прочих сопутствующих вопросов. Аналогичным образом ведомство, отвечающее за регистрацию актов гражданского состояния, должно организовать серию учебных мероприятий, призванных обеспечить единообразное применение законов, правил и регламентов, для местных регистраторов актов гражданского состояния, должностных лиц, оформляющих медицинские документы, сотрудников дипломатической службы и других ответственных работников.

153. Самый простой случай – это отсутствие в записи какой-либо ранее полученной информации об отце. Таким образом, после выполнения соответствующих предусмотренных законом требований (аффидавиты или определение суда), полученная информация может быть внесена непосредственно в первоначальную запись. Копии необходимых юридических документов помещаются в файл. Этот файл должен быть соотнесен с записью о рождении посредством уникального номера записи, ранее присвоенной событию рождения. При внесении изменений в записи текущего года важно, чтобы исправленные записи передавались в статистическое ведомство, чтобы статистика естественного движения населения точно отражала содержание и информацию базы данных регистрации актов гражданского состояния.

154. В некоторых случаях в записи о рождении в качестве данных отца может фигурировать имя другого человека и его данные. Это может объясняться тем, что во время родов мать была замужем, но ее муж не является биологическим отцом. Могло иметь место рассмотрение в суде дела, в ходе которого оспаривалось отцовство в отношении ребенка. В подобных случаях должна быть составлена новая запись о рождении, отражающая новые факты, относящиеся к отцовству. Оригинальная запись должна быть помещена в файл вместе с сопутствующими юридическими документами, на основании которых была внесена поправка. Для сохранения следа новая запись о рождении должна иметь тот же номер, что

и изначальная, скрепленная печатью запись о рождении, включая ПИН, присвоенный новорожденному (если присвоение ПИНа предусмотрено). Особенно важно проследить за тем, чтобы новая запись была передана в центральную базу данных регистрации актов гражданского состояния и в статистическое ведомство, а старая – удалена.

155. В течение первого года может возникать необходимость во внесении и других поправок, включая указание первого и второго имени ребенка, изменение возраста или места рождения родителей или изменение правописания. В зависимости от типа системы, эти исправления вносятся, следуя логике, описанной в предыдущих параграфах: исправление записей и отражение этих исправлений в основных базах данных системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, а также ведение журнала учета всех вносимых поправок.

156. Существуют поправки, которые могут вноситься на более поздней стадии, например, изменение имени или пола, и, как правило, они вносятся на основании того или иного судебного решения. Если законодательство допускает процедуру смены пола, она должна регистрироваться в порядке внесения поправки, а не замены записи. Если в стране используются ПИНЫ, содержащие указание на пол, это может повлечь за собой необходимость смены ПИНа⁴⁹. В любом случае должен быть создан связующий файл, который обеспечит соотнесение на постоянной основе первоначальных и новых идентификационных данных.

⁴⁹ По этой причине рекомендуется не включать в ПИНЫ элементы, указывающие на пол, географический район, дату рождения и любые другие личные данные.

157. Во многих общинах разных стран дети получают имена только по прошествии какого-то времени с момента рождения. Этот интервал между датой рождения ребенка и получением им своего имени может варьироваться от нескольких дней до нескольких недель и зависит он и может варьироваться в зависимости от религиозной практики и социальных норм, действующих в разных общинах. Во многих странах законы о регистрации требуют, чтобы каждый ребенок регистрировался под своим именем. Зачастую в таких странах это требование выступает серьезной помехой для регистрации рождений. Часто время задержки в получении ребенком имени превышает предельный срок, установленный законом для регистрации. Это создает значительные трудности для родителей, поскольку в таких случаях они вынуждены проходить более сложный процесс поздней или просроченной регистрации. С увеличением числа родов в условиях медицинских учреждений все больше стран размещает пункты регистрации непосредственно в этих учреждениях, что позволяет ускорить предоставление регистрационных услуг, включая выдачу свидетельств о рождении матерям еще до выписки из больничного учреждения. Однако в странах, где позднее получение ребенком имени представляет собой распространенное явление, весь смысл в оказании подобных услуг в медицинском учреждении пропадает, так как такие матери (не дающие своим детям имен до или сразу после их рождения) получают отказ в регистрации, что представляет собой серьезную упущенную возможность.

158. Для преодоления этого «узкого места» некоторые страны поощряют выбор родителями имен для своих детей до или сразу после их рождения. Однако религиозные практики и социальные нормы не меняются быстро, и подобные изменения могут даже быть нежелательными. Некоторые страны нашли способ обойти эту проблему, приняв положение о регистрации рождения без указания имени; например, заменяя его пометкой «новорожденная девочка» или «новорожденный мальчик», с отдельным указанием срока, в течение которого имя должно быть вписано в установленном порядке. Однако в подобных случаях регистратор обязан получить письменный запрос и, если необходимо, сопутствующие документы и, убедившись, что запрос подан добросовестно, вписать имя ребенка, а также соответствующий комментарий реестра, с указанием, среди прочих сведений, даты внесения дополнительной информации. Сразу после этого родителям может быть выдано свидетельство о рождении с указанием имени ребенка.

(b) Усыновления (удочерения) и другие изменения юридического статуса

159. Усыновления (удочерения) – еще один класс изменений в записях, который следует рассмотреть в настоящей публикации. И снова практика разных стран (или штатов и провинций) будет варьироваться соответственно действующим в них правовым нормам и механизмам, регулирующим порядок усыновления (удочерения). В большинстве юрисдикций действует положение о сокрытии предшествующих усыновлению (удочерению) фактов рождения и о конфиденциальности информации об усыновлении (удочерении). Когда это касается записи о рождении, данная задача решается путем составления новой записи, содержащей сведения о рождении с указанием данных новых родителей. Собственно место и дата рождения ребенка остаются неизменными, так же как и ПИН ребенка, если он присвоен. Уникальный идентификационный номер или номер новой записи также должен остаться неизменным. Оригинальная запись и сопровождающие юридические документы, касающиеся усыновления (удочерения), печатаются с указанием уникального номера записи для перекрестных ссылок. Это важно, если в будущем усыновление (удочерение) будет аннулировано и потребуются оригинальная запись, или если ссылка на эту запись потребуются в административных целях. Первоначальная информация о родителях усыновленного (удочеренного) ребенка может быть критически важной, например, когда речь идет о генетических заболеваниях – в этом случае распечатывание оригинальной записи может быть жизненно необходимо для назначения медицинского лечения.

160. Здесь следует также упомянуть противозаконную практику, известную как «симуляция родов», цель которой – избежать длительной и сложной процедуры легального усыновления (удочерения). В этих случаях усыновители (удочерители), с согласия или без согласия биологических матери и отца, регистрируют рождение с указанием собственных имен, как если бы они были биологическими родителями ребенка. Поскольку функция местного регистратора носит чисто административный характер, если усыновительница (удочерительница) находится в детородном возрасте, факт регистрации симулированных родов может остаться незамеченным. Для предотвращения этой практики требуются защитные меры процедурного характера.

Вставка 5

Суррогатное материнство

Договор суррогатного материнства – соглашение с женщиной, согласной выносить ребенка для другого лица или лиц, которые после рождения станут родителями новорожденного – становится все более распространенным явлением в современном мире. Национальные законы, регулирующие суррогатное материнство, в значительной степени варьируются – от полного запрета этой практики до ее разрешения с указанием условий, которые должны быть включены в соглашение между сторонами.

По определению суррогатное материнство делает актуальными целый ряд этических проблем, в первую очередь, связанных с тем, что женщины получают компенсацию за зачатие или вынашивание ребенка, для его последующего усыновления (удочерения) другими лицами. Не менее важны и моральные аспекты самого соглашения: В какой степени договоры суррогатного материнства нарушают права женщин на использование тела? Каковы этические последствия искусственного прерывания беременности при наличии такого соглашения, и что происходит, если во время беременности возникают проблемы со здоровьем женщины или плода? Оно также поднимает ряд вопросов, касающихся как естественных, так и социальных аспектов материнства.

Правовые аспекты суррогатного материнства также все активнее обсуждаются с точки зрения правовой теории. В центре этого обсуждения находится природа договора суррогатного материнства: Представляет ли он собой разновидность трудового соглашения? Такое соглашение требует, чтобы были определены права и обязанности

каждой из сторон. Кроме того, должны ли суррогатное материнство из соображений альтруизма (при котором компенсируются только расходы, связанные с беременностью) и коммерческое суррогатное материнство (при котором размеры компенсации выходят за рамки расходов, связанных с беременностью) рассматриваться в одном правовом поле?

Независимо от того, как регулируется суррогатное материнство и регулируется ли оно, базовая логика регистрации актов гражданского состояния (в случаях, когда суррогатное материнство легально) требует от регистратора составления регистрационной записи о рождении с указанием в полном объеме информации о биологической матери, так как юридическое допущение состоит в том, что именно она является законной матерью ребенка. Только после этого суррогатные родители могут инициировать процесс юридического усыновления (удочерения) и должны быть выполнены описанные выше процедуры.

161. Просроченная регистрация рождения представляет собой еще одну группу регистрационных записей, которые следует рассмотреть в рамках категории поправок и исправлений. Поздняя регистрация – это регистрация события естественного движения населения после истечения срока, установленного законом, но в пределах льготного периода; льготным периодом обычно считается один год после наступления события естественного движения населения. Просроченная регистрация – это регистрация события естественного движения населения⁵⁰ после истечения льготного периода. Даже в самых совершенных системах регистрации актов гражданского состояния существует вероятность просроченной регистрации. В зависимости от степени просрочки такая регистрация может привести к пропускам в таблицах со статистическими данными о естественном движении населения, если регистрация осуществлена после завершения обработки записей картотеки за конкретный год.

162. Необходимо подчеркнуть, что просроченная регистрация рождения, строго говоря, не является ни поправкой, ни исправлением. Однако, здесь она считается таковой, поскольку имеет сходство с исправлением записи, которое состоит в требовании о предоставлении конкретного дополнительного документа, который обычно не требуется при составлении первоначальной записи о рождении. Процесс регистрации рождения после истечения установленного законом срока регистрации обычно подразделяется на несколько категорий, в зависимости от продолжительности просрочки⁵¹. Если просроченная регистрация рождения осуществляется в пределах одного года с даты рождения, применяется самая простая процедура. Может иметь место ситуация, при которой по какой-то причине рождение не было зарегистрировано своевременно, хотя врач или акушерка присутствовали при родах или роды происходили в медицинском учреждении. В таких случаях обычно допускается, чтобы запись о рождении была составлена соответствующими лицами, присутствовавшими при родах, и местным регистратором.

163. В случае домашних родов запись обычно составляется в течение первого года с помощью местного регистратора. Учитывая юридический характер записи, по прошествии одного года обычно требуется предоставление дополнительного подтверждения факта рождения. Подтверждением того, что имела место беременность, может служить медицинская запись, сделанная во время беременности, или запись, сделанная во время последующего визита педиатра. Подтверждением места проживания на момент рождения может служить счет за коммунальные услуги, счет к уплате налога или счет за аренду жилья. Эти требования призваны не только обеспечивать достоверность предоставляемой информации, но и предотвращать подачу ложных заявлений о регистрации рождений, осуществляемую в мошеннических целях.

164. В случае более продолжительных просрочек для включения просроченной записи о рождении в картотеку требуется несколько убедительных дополнительных подтверждений факта рождения. В некоторых случаях может потребоваться

⁵⁰ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, п. 369.

⁵¹ Там же, pp. 369–373.

выполнение судебных процедур и судебное решение. Включение просроченной записи в картотеку спустя определенное количество лет после события представляет собой услугу гражданам, которые, в противном случае, должны были бы на протяжении своей жизни представлять в различные запрашивающие ведомства альтернативные подтверждения факта рождения. Следовательно, разрабатывая перечень документов, необходимых для поздней регистрации рождения, следует учитывать, что закон о регистрации должен требовать, как минимум, представления документов, которые потребовало бы самое строгое стороннее ведомство. Регистрационный орган перечисляет в просроченной записи о рождении конкретные документы, представленные в качестве подтверждения, и гарантирует их подлинность. Благодаря этому гражданину требуется пройти эту процедуру только один раз. Введение менее строгих требований создало бы риск для целостности системы регистрации.

165. Просроченные регистрационные записи, сделанные по прошествии более одного года с момента события, обычно не включаются в статистику естественного движения населения за год, в котором эти события произошли. Если процент таких случаев велик, статистика естественного движения населения может быть искажена. Чтобы достоверность статистики о естественном движении населения оставалась высокой, кампании по связям с общественностью должны быть нацелены на сведение просроченной регистрации к минимуму. В странах, где каждому человеку в момент регистрации рождения присваивается ПИН и каждый поставщик услуг, в частности, услуг здравоохранения, требует представления этого ПИНа, доля просроченных регистраций почти ничтожна.

С. Виды деятельности в рамках системы регистрации актов гражданского состояния

166. В настоящем разделе рассматриваются способы реагирования на потребности граждан в регистрации событий естественного движения населения; в нем также рассматриваются потребности тех, кто сообщает юридические, демографические и статистические данные в систему, а также рассматривается организация движения записей и способы предотвращения мошеннического использования документов, находящихся в ведении органов регистрации актов гражданского состояния.

1. Услуги населению

167. В момент, когда происходит событие естественного движения населения – рождение, смерть, внутриутробная смерть, брак или развод – важнейшим подтверждением того, что это событие действительно имело место, является обстоятельная и подробная регистрация фактов, относящихся к этому событию. Соответственно, бесплатная регистрация событий естественного движения населения, происходящих в конкретной юрисдикции, представляет собой первую услугу, которую служба регистрации оказывает населению. В этой части обязанность регистрационного ведомства состоит в том, чтобы охватить самые удаленные и труднодоступные географические районы страны. В таких районах, где у населения ограничен доступ к центрам регистрации, охват услугами регистрации может быть расширен с помощью передвижных регистрационных пунктов. При таком подходе работники службы регистрации посещают различные сельские населенные пункты, прибывая туда по установленному графику, например, на водном, легком воздушном или ином транспортном средстве, и регистрируют события, происшедшие с момента предыдущего посещения. Соответствующую информацию им могут сообщать сельские старейшины, местные медицинские работники, традиционные акушерки или сами члены семей. Данный подход рассматривается как промежуточный и применяется до появления возможности создать в таких районах постоянные местные пункты регистрации.

168. Вторая услуга – это бесплатная выдача свидетельства, которое подтверждает не только событие, но и личности всех лиц, имеющих к нему отношение. Не менее важной услугой населению является хранение записей – обеспечение их сохранности в случае катастроф как природных, так и связанных с человеческим фактором.

169. В настоящее время в большинстве случаев записи актов гражданского состояния имеют цифровой формат. Они хранятся на серверах, которые находятся в ведении органов регистрации актов гражданского состояния. Обеспечение сохранности записей, по сути, предполагает выполнение всех процедур, гарантирующих регулярное резервное копирование данных, хранящихся на серверах, и наличие полностью проработанного механизма, служащего этой цели. Практика размещения серверов с одними и теми же данными и процедурами их обновления в разных географических районах страны на случай катастроф зарекомендовала себя как целесообразная, так как случаи, когда одно подобное событие затрагивает всю территорию страны, редки. При определенных обстоятельствах зеркальные сервера устанавливаются на удаленных территориях, что служит еще большей гарантией сохранности записей. Возникающие в этих случаях риски для неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности информации, а также меры, необходимые для их минимизации, требуют тщательного изучения.

170. Компьютеризация процесса регистрации актов гражданского состояния представляет собой тенденцию последнего времени, в то время как во многих странах регистрационные записи актов гражданского состояния хранились с использованием аналоговых технологий, таких как микро пленки. В результате этого сформировался гибридный подход, сочетающий элементы двух и более систем, при котором сохраняется действующая система и постепенно внедряется более эффективная система. Распространенной практикой является использование микро пленок в качестве резервных копий с постепенным переходом на компьютеризованную систему выдачи документов. Двойная система, сочетающая компьютеризацию с использованием оптических дисков, способна обеспечить лучшие функциональные возможности обеих систем.

171. Выдача заверенных копий зарегистрированных и хранящихся записей – еще один важный вид деятельности органов регистрации актов гражданского состояния. Содержание данной услуги может варьироваться от составления рукописных выписок из оформленных на бумаге записей (в случае, когда старые записи не оцифрованы) до выдачи записей, хранящихся в памяти компьютера, при наличии выбора форматов. Характер такой деятельности будет определяться размерами картотеки конкретной юрисдикции, уровнем спроса со стороны населения и доступностью ресурсов. Закон и регламенты должны содержать положение о том, что информация записей о событиях естественного движения населения, относящаяся к конкретным лицам, не подлежит передаче кому-либо, за исключением конкретных правомочных лиц, таких как сами регистрируемые лица; их законные представители; близкие родственники, такие как супруг или супруга, родитель, сын или дочь; либо иные лица, имеющие прямое и реальное право на доступ к фактам, изложенным в записи⁵². Для сведения к минимуму возможности мошенничества процедура выдачи записей (будь то в документарном или электронном формате) должна предусматривать наличие контрольных и предохранительных механизмов. Примером действенных контрольных и предохранительных механизмов может служить электронная система поиска, внедренная Службой записи актов гражданского состояния и идентификации Чили (см. Вставку 6).

⁵² «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, п. 394.

Вставка 6

Чили: контрольные и предохранительные механизмы системы выдачи заверенных копий, внедренные Службой записи актов гражданского состояния и идентификации

Служба записи актов гражданского состояния и идентификации осуществляет регистрацию событий естественного движения населения и выдачу свидетельств о таких событиях, используя централизованную базу данных. При вводе ПИН-кода регистрируемого лица система автоматически заполняет поля, данные которых могут быть получены из записей членов семьи. Данные этих полей жестко закодированы, поэтому изменять их могут только авторизованные регистраторы. Для получения заверенных копий пользователи могут в онлайн-режиме обращаться к открытой базе данных, которая позволяет с легкостью запрашивать необходимые документы. Загружаемые документы содержат цифровой контрольный код, который может быть считан и проверен другими поставщиками услуг, среди которых учреждения здравоохранения, страхования и образования. Элементы защиты бумажных документов обладают менее надежными защитными свойствами, по сравнению с цифровой печатью, последовательностью или кодом, которые дают возможность не только проверять достоверность содержащейся в документе информации, но и осуществлять передачу данных по электронным каналам связи. Данная система позволяет также получать заверенные копии документов из-за рубежа, если они оформлены в соответствии с Конвенцией, отменяющей требование легализации иностранных официальных документов («Конвенция об апостиле»).

172. При наличии современного оборудования выдача заверенных копий осуществляется на основе полностью автоматизированного процесса, в рамках которого поисковый механизм находит в базе данных нужную запись, запрашивает ее и направляет на принтер. Бумага, которая используется для печати, должна иметь трудно воспроизводимые или даже невозможные элементы защиты, обеспечивающие защиту от подделки, фальсификации или искажения. К таковым, среди прочего, относятся водяные знаки, глубокая печать и голограммы.

173. Еще одно обстоятельство, которое должно быть учтено в программе выдачи копий – это предлагаемый клиентам формат. Органы регистрации могут выдавать полноразмерные копии и уменьшенные копии для ношения в бумажнике. Конечно, чем больше вариантов предлагается, тем больше требуется ресурсов. При наличии компьютеризированной системы можно предлагать как полноразмерные компьютерные копии, так и уменьшенные компьютерные копии. Для этого требуется только дополнительная компьютерная программа, позволяющая генерировать уменьшенные копии, и, как правило, дополнительный принтер, в который можно загружать бумажные листы меньшего размера. Если позволяют характеристики системы, она также может быть настроена для производства и выдачи электронных копий и цифровых удостоверений личности⁵³.

174. Там, где традиционный метод получения заверенных копий записей актов гражданского состояния предполагал посещение местного органа регистрации актов гражданского состояния и обращения за копией у стойки регистрации, современные обстоятельства требуют разработки целого ряда разнообразных процедур, которые будут удовлетворять нуждам населения. Так, например, подача запросов по почте, потребует, чтобы каждый такой запрос вручную проверялся на наличие всех необходимых позиций, таких как данные запрашивающего лица, квитанция об оплате сбора и так далее. Вариант подачи запросов о выдаче заверенных копий записей актов гражданского состояния по телефону также должен быть тщательно оценен в целом ряде аспектов, таких как способ обработки платежа и проверка личности запрашивающего лица.

175. Говоря более конкретно, система регистрации актов гражданского состояния должна давать возможность направлять запросы в онлайн-режиме; повсеместное и расширяющееся использование Интернета для осуществления

⁵³ Более подробно понятие «цифровое удостоверение личности» рассматривается ниже, в Главе VII.

транзакций любого рода делает разработку таких сервисов насущной необходимостью. Кроме того, развитие обслуживания через Интернет будет служить дополнением к внедрению «электронного правительства», то есть использованию современных информационных и коммуникационных технологий для повышения качества предоставления услуг и функционирования государственного сектора. По сути, речь идет о налаживании цифрового взаимодействия между гражданами и государством. С этой целью ведомство, отвечающее за регистрацию актов гражданского состояния, должно вкладывать средства в разработку онлайн-выходных электронных формуляров, предназначенных для подачи запросов о выдаче заверенных копий записей актов гражданского состояния, а также механизмов их доставки и тщательно продуманных предохранительных механизмов. Настоятельно рекомендуется создание электронного портала с защищенным входом, позволяющего предоставлять населению самые разные услуги, включая удовлетворение запросов о выдаче копий различных свидетельств⁵⁴.

⁵⁴ Такой портал имеется, например, у Норвегии; он носит название Altinn (www.altinn.no/).

176. При разработке таких интерфейсов необходимо учитывать широкий спектр вопросов, от сохранения тайны и конфиденциальности транзакций и поддержания эффективности с точки зрения предоставления услуг до мобилизации ресурсов, которые необходимы, чтобы гарантировать бесперебойный обмен информацией, оплаты стоимости технического обслуживания и резервирования и адекватного кадрового обеспечения.

177. Приведенная ниже Вставка 7 содержит обзорную информацию об услугах регистрации актов гражданского состояния, которые предоставляются населению в Индии, а Вставка 8 – выводы, которые сделала Новая Зеландия по результатам межведомственного проекта повышения качества услуг регистрации актов гражданского состояния.

Вставка 7

Индия: обслуживание населения

В Индии регистрационные записи о рождениях и смертях носят постоянный характер. Регистратор рождений и смертей, работающий на местном уровне, обязан вести реестры рождений и смертей и на их основе периодически составлять отчеты для соответствующего высшего органа, такого как окружное бюро регистрации, для разработки необходимых статистических данных о естественном движении населения. Регистрация рождений и смертей ведется как в онлайн-режиме, так и в офлайн-режиме. В некоторых штатах в целях регистрации используется программное обеспечение системы регистрации актов гражданского состояния. Главный регистратор рождений и смертей обязан публиковать для всеобщего доступа статистический отчет о рождениях и смертях, зарегистрированных в течение года. Общенациональный статистический отчет о естественном движении населения, составленный на основе данных системы регистрации актов гражданского состояния, публикуется Управлением Генерального регистратора.

Несмотря на обязательность регистрации, страна еще не достигла своей цели – 100-процентной регистрации рождений и смертей. В Индии при оценке полноты регистрации актов гражданского состояния уровень регистрации рождений и смертей рассчитывается в процентах путем сопоставления количества зарегистрированных рождений и смертей с оценочным количеством рождений и смертей. Оценочное количество рождений и смертей вычисляется с помощью системы выборочной регистрации. Уровень регистрации служит показателем результативности на уровне отдельных штатов и на уровне страны в целом.

Согласно последним данным о регистрации, которые представлены в опубликованном отчете Управления генерального регистратора за 2014 год, уровень регистрации рождений на общенациональном уровне составляет 88,8 процентов, а уровень регистрации смертей – 74,3 процента. В 2000 году уровень регистрации рождений составлял всего 56 процентов, а уровень регистрации смертей был еще ниже и составлял 49 процентов.

Вставка 8**Новая Зеландия: выводы, сделанные по результатам первого межведомственного проекта помощи людям, в жизни которых произошло важное событие (SmartStart)**

В рамках проекта SmartStart родители получают возможность использовать онлайн-новый инструментарий, который облегчает доступ к услугам и помощи во время беременности и в течение первого года жизни ребенка. Проект SmartStart помогает родителям и опекунам получать нужную информацию и услуги для себя и своих детей с момента зачатия до раннего детского возраста, обеспечивая им доступ к ориентированным на пользователя цифровым инструментальным средствам и процессам разных ведомств.

Проект SmartStart – это межведомственная инициатива с участием Департамента внутренних дел, Департамента налогов и сборов, Министерство социального развития и Министерства здравоохранения. Старт проекту был дан 5 декабря 2016 года. В первый месяц в эту службу, призванную помогать людям, в жизни которых произошло важное событие, обратились 15 тысяч человек (более подробную информацию можно найти на вебсайте проекта: smartstart@dia.govt.nz).

На уровне проекта в целом были сделаны следующие выводы:

- Пользователи знают, что им нужно и чего они хотят. Необходимо раннее установление контакта с ними, а также механизм частой обратной связи, для получения информации о ходе проекта.
- Наличие рабочего прототипа для обратной связи окажет значительное положительное на содержание и качество сервиса, связанного с помощью людям, в жизни которых произошло важное событие.
- Соответствующим государственным учреждениям необходимо изменить свои подходы к организации и осуществлению деятельности. Они должны принять тот факт, что внутри их собственных организаций и во всех задействованных ведомствах будут появляться новые функции и создаваться новые коллективы.

На системном уровне были сделаны следующие выводы:

- Начинает формироваться новая модель финансирования, отвечающая требованиям проекта, связанного с повторяющимся предоставлением услуг и осуществляемого несколькими ведомствами.
- Не следует недооценивать необходимость выполнения требований эффективного управления всеми партнерскими ведомствами.

Контрольный список в помощь принятию решений:

- Договориться о том, какое ведомство будет играть ведущую роль, и уважать обусловленные этой договоренностью полномочия в области принятия решений.
- Найти пользователей, встречаться с ними на регулярной основе и действительно выстраивать отношения с ними на протяжении всей программы.
- Уже на раннем этапе предложить пользователям рабочий прототип и часто обращаться к ним за их отзывами относительно его развития.
- Ценить сотрудников и признавать их успехи.
- Вырабатывать подходы к управлению совместно с партнерскими ведомствами, не забывая учитывать в них конкретные требования каждого отдельно взятого ведомства.
- Планировать время таким образом, чтобы люди, участвующие в проекте, имели возможность знакомиться и устанавливать надежные связи друг с другом.
- Разработать и внедрить подход, позволяющий обмениваться информацией о ходе проекта открыто, последовательно и по требованию.
- Сформировать команду «звездных рассказчиков», способных зажигательно делиться своим видением и вдохновлять других на участие в вашей работе или содействии ей.
- Налаживать широкий диалог для поиска идей и привлечения сторонников.
- Преобразования не будут завершены, пока пользователи не станут использовать продукт.

178. Программа, связанная с внесением поправок, также является необходимым элементом деятельности, направленной на удовлетворение потребностей населения в регистрации событий естественного движения населения. Записи о естественном движении населения представляют собой динамически меняющиеся документы, требующие внесения исправлений и изменений. Добавление данных отца, выдача новых документов при усыновлении (удочерении), внесение изменений, отражающих смену официального имени, исправление информации, содержащей ошибки, и добавление комментариев к записям – это все действия, которые подпадают под программу поправок. В подразделе В.2 выше описаны конкретные методы обработки данных в особых случаях, которые предусмотрены требованиями данной программы. Обычно за осуществление этих затратных по времени и трудоемких действий взимается отдельная плата.

179. Системе регистрации актов гражданского состояния требуется программа просроченной регистрации, ориентированная на членов общества, чьи события по той или иной причине не были зарегистрированы своевременно. Она может распространяться на любые типы событий естественного движения населения. Наиболее распространенными случаями являются задержки в обращении за регистрацией рождений. Закон и регламенты, регулирующие регистрацию, должны содержать инструкции по обработке таких случаев, включая взимание платы. Длительные задержки также могут иметь место. Так, например, за регистрацией своего рождения может обратиться клиент в возрасте 45 лет. Такое обращение приведет в действие программу просроченной регистрации.

180. Учитывая юридический характер записей о рождении, в случае очень длительных просрочек для доказательства факта рождения должна быть предусмотрена судебная процедура. Для ускорения этого процесса были бы полезны следующие документы: старый школьный табель, запись о крещении, протокол голосования, больничная карта или сочетание перечисленных документов, подтверждающих факты рождения данного лица. Прежде чем будет издано судебное постановление, местный регистратор приступает к составлению записи о рождении. Система должна предусматривать конкретные размеры сбора за просроченную регистрацию. Рекомендуется использовать дифференцированную шкалу расценок, чтобы размер сбора зависел от продолжительности просрочки.

181. По определению и в соответствии с международными стандартами система регистрации актов гражданского состояния должна обслуживать население в соответствии с принципом всеобщности, без дискриминации и без выделения каких-то конкретных групп населения. Однако на практике существуют определенные группы населения, которые нуждаются в обслуживании с использованием особых процедур и учетом особых обстоятельств.

182. Применительно к беженцам законодательства и практика разных стран могут различаться в порядке регистрации гражданства при рождении. В одних странах дети, рожденные в стране убежища родителей-беженцев, регистрируются как беженцы, а в других они становятся обычными жителями или гражданами. Если законодательство позволяет беженцам становиться жителями, регистрация актов гражданского состояния не должна быть связана ни с какими проблемами. В странах, где им предоставляется особый статус, система регистрации актов гражданского состояния должна обладать достаточной гибкостью, чтобы учитывать это, либо посредством конкретной переменной, указывающей на этот статус, либо посредством присвоения идентификационного номера другого типа⁵⁵. В любом случае регистрация актов гражданского состояния должна быть всеобщей и все события естественного движения населения, происходящие на территории страны, должны регистрироваться.

183. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) и другие гуманитарные организации создали системы регистрации событий естественного движения населения и выдачи документов, удостоверяющих личность, предназначенные для беженцев. Тем не менее процедура подтверждения подлинности события обычно бывает эффективнее, если событие регистрируется в рамках национальной системы регистрации актов гражданского состояния. В Кении

⁵⁵ Хельге Брюнборг, «Регистрация актов гражданского состояния и статистический учет данных естественного движения населения для беженцев», Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, *Статистический ежегодник за 2014 г.*, гл. 5, сс. 67–73. Доступно по ссылке: www.unhcr.org/56655f4c16.html.

и Уганде в настоящее время ведется работа по передаче регистрационных данных беженцев от УВКБ национальным правительствам. Правительствам предстоит принять решение, продолжат ли эти данные существовать в виде отдельных реестров или их можно интегрировать в национальную систему регистрации актов гражданского состояния.

184. В некоторых странах лица без гражданства сталкиваются с трудностями при регистрации своих событий естественного движения населения или невозможностью их зарегистрировать. Часто это вызвано тем, что работники местных служб регистрации не знают о праве всех людей на регистрацию своих событий естественного движения населения, а в каких-то случаях это обусловлено положениями национального законодательства. Лица без гражданства особенно уязвимы, если у них нет доступа к услугам регистрации актов гражданского состояния, так как свидетельство о рождении является важнейшим документом, необходимым для приобретения легального статуса в стране проживания, включая право на получение удостоверения личности, проживание в стране и приобретение гражданства.

185. Для лиц, перемещенных внутри своей страны, не существует проблемы гражданства, но они часто сталкиваются с препятствиями при необходимости должным образом подтвердить свою личность, так как у них может отсутствовать возможность получить копии записей о естественном движении населения в местах своего происхождения. Посещение этих мест может быть сопряжено с опасностью, соответствующие записи могут быть уничтоженными в ходе вооруженного конфликта или стихийного бедствия. Как следствие такие лица могут столкнуться с такими же проблемами, что и беженцы или лица без гражданства. Облегчить положение вынужденных переселенцев внутри своей страны может электронная система регистрации актов гражданского состояния с общенациональной базой данных (или сетью баз данных), обеспечивающая доступ к записям по всей территории страны. Вставка 9 содержит рассказ о том, как Норвегия подходит к рассмотрению особых случаев регистрации актов гражданского состояния применительно к беженцам, лицам без гражданства и вынужденным переселенцам внутри своей страны.

Вставка 9

Норвегия: беженцы, лица без гражданства, вынужденные переселенцы внутри своей страны и регистрация актов гражданского состояния и статистический учет естественного движения населения

Все события естественного движения населения, которые происходят в Норвегии, включая те, что связаны с беженцами, просителями убежища и лицами без гражданства, регистрируются в Центральном реестре народонаселения. Свидетельство о рождении направляется родителям, если у них имеется зарегистрированный адрес, или выдается по требованию. Тот же порядок действует в отношении членов семьи умершего лица.

Однако в Центральном регистре населения эти события могут обрабатываться по-разному: все лица, официально проживающие на территории Норвегии, включая иностранных граждан, получают уникальные ПИНЫ и регистрируются в Центральном регистре населения. Что касается просителей убежища, им присваиваются временные ПИНЫ (известные как «номер D»), предназначенные для нерезидентов, имеющих обязанности и права в Норвегии. К их числу относятся дети, рожденные в период рассмотрения поданных их родителями прошений о предоставлении убежища. Если в дальнейшем родители получают статус беженцев и разрешение на проживание в Норвегии, их дети регистрируются как иммигранты. Дети, рожденные на территории Норвегии родителями-беженцами, не считаются беженцами, но их статус проживания идентичен статусу их родителей, если оба родителя являются иностранными гражданами.

Лица, проживающие на территории Норвегии, но не имеющие постоянного вида на жительство, включая тех, кто родился на территории Норвегии, не подлежат включению в ежегодную статистику естественного движения населения.

186. Необходимо также разработать программу внутреннего использования записей; по сути, для регулирования порядка внутреннего использования должно быть две программы. Существуют виды внутреннего использования, для которых обычно требуется получение ответа от отдела выдачи свидетельств регистрационного бюро; существуют и другие виды внутреннего использования, для которых скорее требуется ответ контрольного и операционного отдела.

187. Если говорить о внутреннем использовании записей, существует целый массив рабочих статистических данных, которые генерируются органом регистрации актов гражданского состояния в целях оценки и мониторинга деятельности, например, по такому параметру, как средняя рабочая нагрузка на регистраторов – иными словами, какое количество записей они составляют за один день; среднее время обработки и составления записи о регистрации акта гражданского состояния; среднее количество изменений и исправлений; или количество поздних и просроченных регистраций по региону и округу регистрации актов гражданского состояния. Вся эта информация критически важна для повышения качества обслуживания и улучшения работы органов регистрации актов гражданского состояния.

188. Еще одной частью программы внутреннего использования должно быть определение порядка предоставления данных системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения исследователям и соответствующим должностным лицам. В контексте статистического учета, внутреннее использование данных записей о естественном движении населения включает составление национальной службой статистики ежегодного статистического отчета о рождаемости, смертности, основных причинах смертей и так далее. Данные должны предоставляться исследователям, которые работают в рамках программ, связанных с охраной здоровья матери и ребенка, или программ в области эпидемиологии, а также отделам планирования и оценки управления регистрацией, министерства здравоохранения, национальной службы статистики и других заинтересованных государственных ведомств. Более подробную информацию об областях и способах применения информации записей актов гражданского состояния можно найти ниже, в Главе VI.

189. Помимо использования данных записей о естественном движении населения в перечисленных выше государственных целях, программа должна обеспечивать реагирование на нужды сторонних пользователей данных. К этому относится и проверка их прав доступа к данным с точки зрения конфиденциальности и неприкосновенности частной жизни. Кроме того, сюда входит проверка исследовательских протоколов на предмет ценности предлагаемых исследований и квалификации исследователей. Еще одним необходимым элементом является разработка эффективных способов обмена данными с авторизованными сторонними пользователями. Более подробная информация о порядке предоставления данных, обезличенности данных и других аспектах приведена ниже, в Главе VI.

190. Некоторые сторонние пользователи могут иметь право на получение данных по закону. Например, специалисту по демографии, работающему в конкретной юрисдикции, данные могут быть необходимы для оценки численности и состава населения. Закон может требовать сверки записей о смертях с регистрационными данными избирателей для очистки списков избирателей.

191. Программа использования данных внутренними и сторонними пользователями имеет многогранный характер и должна учитывать большое количество самых разных запросов, поступающих от широкого круга пользователей. Она выполняет очень важную функцию и оправдывает вложение значительных ресурсов в обеспечение правильного сбора данных, с тем чтобы эти данные можно было успешно использовать для оказания многочисленных услуг, востребованных обществом.

2. Программа работы на местах

192. Понятие «программа работы на местах» подразумевает комплекс мероприятий, нацеленных на повышение эффективности регистрации актов гражданского состояния на местном уровне и расширение ее охвата. Программа работы на местах – необходимый компонент управления предоставлением услуг регистрации и эффективного функционирования системы. Это относится как к централизованным, так и к децентрализованным системам. Важность данной программы особенно очевидна, когда речь идет о людях, которым система организации работы на местах призвана помогать. К их числу относятся местные регистраторы, сотрудники бюро ритуальных услуг, персонал лечебных учреждений, отвечающий за ведение медицинских записей, коронеры, врачи, акушерки, сотрудники судов и любые другие лица, которые могут иметь отношение к составлению записей или сообщению информации о рождениях, смертях, внутриутробных смертях, браках или разводах. И в централизованной, и в децентрализованной системе информация о событиях сообщается местным регистраторам, которые осуществляют регистрацию этих событий. Но есть и другие лица, которые также являются частью системы и будут нуждаться в услугах действенной программы работы на местах.

193. Действенная программа работы на местах включает несколько важных компонентов. Изначальным продуктом программы работы на местах является свод наставлений и стандартных рабочих процедур, необходимых местным регистраторам и всем тем, кто выступает по отношению к системе в качестве заявителя. В названных документах должны быть тщательно сформулированы конкретные обязанности местных регистраторов и каждого из заявителей. Поскольку большинство систем регистрации актов гражданского состояния опирается на местных регистраторов, первым должно быть разработано наставление, предназначенное для этой группы. Это обусловлено тем, что для правильной регистрации событий естественного движения населения местный регистратор обязан осуществлять надзор за широким спектром мероприятий. Наставление должно охватывать такие функции, как составление и учет регистрационных записей, выполнение юридических требований к их составлению, обеспечение сохранности записей, выдача свидетельств, внесение поправок и исправлений, передача записей о естественном движении населения в регистрационное ведомство и сбор данных для целей статистического учета.

194. Местные регистраторы должны быть знакомы с законами и регламентами, регулирующими регистрацию актов гражданского состояния и статистический учет естественного движения населения на территории страны, штата или провинции, и в их распоряжении должны быть экземпляры этих документов. Это достигается только обучением и непрерывным повышением квалификации⁵⁶. Важной частью наставления является описание должностных функций и обязанностей, поскольку они являются краеугольным камнем системы регистрации. Поскольку записи о естественном движении населения являются юридическими документами, местные регистраторы должны обладать твердыми знаниями в области семейного права, так как это позволит им эффективно участвовать в процессе организации семьи, осуществлению которого способствует регистрация актов гражданского состояния. Местные регистраторы должны иметь возможность получать любые инструкции, позволяющие им приобретать компетенцию, которая необходима для решения широкого круга вопросов, связанных с регистрацией, включая внесение изменений в записи о естественном движении населения в случаях, которые предусмотрены законом, без необходимости обращаться за консультацией в вышестоящий орган регистрации актов гражданского состояния.

195. Наставления и стандартные рабочие процедуры для заявителей (работников бюро ритуальных услуг, коронеров, акушерок, персонала больничных учреждений, врачей, работников судов, сотрудников отделов регистрации браков) должны описывать конкретные обязанности каждого из этих лиц. Так, например, наставление для распорядителей похорон и работников бюро ритуальных услуг должно быть

⁵⁶ Более подробную информацию можно найти ниже, в подразделе В.4 Главы III, который посвящен организации деятельности на местах (п. 273 ff).

посвящено исключительно требованиям к подаче заявлений о событиях смерти. В свою очередь, наставление для врачей должно содержать разделы, посвященные составлению записей о причинах смерти или внутриутробной смерти, а также разделы, посвященные составлению записей о рождении. Все наставления должны содержать экземпляры конкретных документов, за которые отвечает конкретный заявитель. Помимо конкретных инструкций, касающихся порядка составления каждого отдельно взятого документа, должно быть дано пояснение, почему этот документ важен и как он используется. Такие пояснения в сочетании с обучением будут способствовать получению более полной и точной информации.

196. Разработка наставлений и стандартных рабочих процедур требует большого количества времени, но она способна дать реальную отдачу. Для постоянного получения такой отдачи важно, чтобы эти наставления регулярно обновлялись. В наставлениях должны сразу же находить отражение изменения в формулярах и административных правилах. Следовательно, при тиражировании наставлений на бумаге лучше, чтобы это были издания с вкладными листами, позволяющие вставлять в нужные места страницы с новым или измененным содержанием без необходимости перепечатывать весь документ. Несмотря на то, что в настоящее время предпочтительным является тиражирование документов в электронном или онлайн-формате (среди прочего в виде электронных копий, сетевых изданий и других онлайн-ресурсов и интерактивного программного обеспечения), печатные издания по-прежнему могут быть востребованы местными органами регистрации, имеющими ограниченный доступ в Интернет. Независимо от того, какой тип наставлений представляется целесообразным, должно быть предусмотрено положение, дающее возможность максимально беспрепятственно изменять и пересматривать их содержание, причем так, чтобы это делалось согласовано по всей территории страны.

197. Ценным дополнением к наставлениям, с точки зрения информирования местных регистраторов и заявителей, служит ежемесячный или ежеквартальный новостной бюллетень, который выполняет ряд полезных функций. Он информирует персонал о последних изменениях и обращает всеобщее внимание на выявляемые распространенные ошибки. Кроме того, дает возможность задавать вопросы и получать ответы, а также представлять мотивационные материалы, такие как сообщения о своевременном выполнении задач и полезные советы от местных источников информации. Новостной бюллетень может также информировать об организуемых на территории юрисдикции образовательных встречах и семинарах. В качестве других каналов поддержания общения и обмена информацией между коллегами могут использоваться внутрикорпоративные сети, выделенный электронный форум (e-forum) или электронная доска объявлений более общего характера, позволяющая регистраторам публиковать свои комментарии и вопросы.

198. Важным элементом программы регистрации актов гражданского состояния служат посещения на местах. Выполняя как образовательную, так и мотивационную функцию, посещения на местах дают местным регистраторам и лицам, предоставляющим информацию, уверенность в том, что они являются важными участниками системы регистрации актов гражданского состояния. Периодические проверки местных органов регистрации должны быть включены в годовой план работы административного звена системы; цель их проведения – убедиться в том, что местные регистраторы ведут записи о событиях естественного движения населения и сообщают о них в строгом соответствии с законом. Поскольку посещения на местах требуют больших затрат, необходимо тщательное планирование, которое позволит получать от них максимальную отдачу, ограничив их периодичность имеющимися ресурсами.

199. Существует несколько типов посещений на места. Обычные посещения осуществляются с целью обеспечить строгое соблюдение законов и регламентов, проверить, как ведутся журналы и реестры, убедиться в том, что картотеки содержатся в порядке и сохранности и что отчетность по событиям естественного

движения населения осуществляется должным образом. Кроме того, обычные посещения используются для решения любых проблем, которые могут возникнуть в той или иной области. При осуществлении обычных выездов на места, их участники должны стараться проводить встречи не только с местными регистраторами, но и с как можно большим числом лиц, предоставляющих информацию и выступающих заявителями. Иными словами, помимо посещения местных регистраторов, им следует встречаться с работающими в данном районе акушерками, поставщиками ритуальных услуг, коронарами и сотрудниками больничных учреждений. Если у врачей возникают проблемы с доведением информации о естественном движении населения, это подходящий случай для встречи с ними.

200. Начальные посещения осуществляются, когда в том или ином районе появляются новые регистраторы, коронары, поставщики ритуальных услуг или специалисты по ведению медицинских записей. Раннее начало практического обучения на рабочем месте поможет им включиться в работу более эффективно.

201. Посещения с образовательными целями требуют большей подготовки и носят более официальный характер; в них могут участвовать целые группы преподавателей из числа сотрудников учреждения. Примерами таких посещений являются региональные семинары и ежегодные совещания. И те, и другие оправдывают время, затрачиваемое сотрудниками на их проведение. Проведение региональных семинаров предпочтительно, если география юрисдикции такова, что конкретной группе лиц из одной части юрисдикции проще собраться вместе для прохождения углубленного обучения. В течение года может быть проведено несколько таких семинаров в разных географических районах с учетом конкретных нужд каждого из этих районов. В свою очередь, ежегодные совещания могут организовываться для того, чтобы собрать вместе максимальное число работающих в данной юрисдикции местных регистраторов и лиц, предоставляющих информацию. Это дает возможность свободно обмениваться идеями и опытом, которые в дальнейшем могут оказаться очень полезными для всей системы регистрации. Дополняя посещения с образовательными целями разработкой средств дистанционного обучения, можно повысить эффективность учебного процесса для работников всех уровней. В приведенной ниже Вставке 10 содержится информация о том, как проводит свои образовательные мероприятия Служба статистики Филиппин.

Вставка 10

Филиппины: общенациональный семинар по вопросам регистрации актов гражданского состояния

Филиппинская Служба статистики проводит общенациональный семинар по вопросам регистрации актов гражданского состояния каждые два года. В семинаре принимают участие местные регистраторы актов гражданского состояния, представители органов местного самоуправления (мэры, сельские старосты), сотрудники Службы статистики Филиппин и другие заинтересованные лица. Общенациональный семинар служит площадкой для ознакомления местных регистраторов гражданского состояния с последними изменениями в законах, правилах и регламентах, а также для распространения циркуляров-меморандумов и другой информации по вопросам регистрации актов гражданского состояния. Кроме того, на нем представляются научные доклады на темы, связанные со статистическим учетом естественного движения населения.

Помимо этого, в ходе общенационального семинара вручаются награды лучшим учреждениям регистрации актов гражданского состояния. Работа местных органов регистрации актов гражданского состояния оценивается по своевременности и полноте представления регистрационных документов Службе статистики Филиппин, а также по качеству содержащейся в этих документах информации с точки зрения ее правильности и полноты.

В промежутках между общенациональными семинарами Служба статистики Филиппин организует Национальный конгресс должностных лиц, отвечающих за регистрацию браков. В нем принимают участие религиозные деятели, мэры, светские судьи, судьи шариатских судов, имамы, вожди племен и другие лица, наделенные правом скреплять узамы брака. Местные органы регистрации актов гражданского состояния также могут принимать участие в Национальном конгрессе должностных лиц, отвечающие за регистрацию браков, участники которого обсуждают изменения в законах о браке и правилах и регламентах их регистрации, а также другие связанные с браками темы.

202. Наличие в системе регистрации актов гражданского состояния программы работы на местах особенно важно в чрезвычайных ситуациях. Когда возникает чрезвычайная ситуация, становится очень высока уязвимость детей перед насилием; мальчики и девочки часто оказываются разлученными со своими семьями или опекунами и уязвимыми для физического насилия, отсутствия заботы, сексуальной и экономической эксплуатации, дискриминации, жестокости и вовлечения в вооруженные группировки. Регистрация актов гражданского состояния как функциональная система способствует созданию среды, безопасной для детей, многими путями. Регистрация событий естественного движения населения, главным образом, рождений, а также должное ведение записей облегчает поиски членов семьи, разлученных с детьми, поскольку имеются документы с информацией об их родителях и происхождении. В случаях браков с несовершеннолетними и худших форм детского труда документ, подтверждающий возраст, может помочь ребенку и облегчит преследование преступников. Кроме того, регистрация рождения помогает детям заявлять свои права на наследство. Вставка 11 описывает передовой опыт действий при чрезвычайных ситуациях на основе доклада, опубликованного международной некоммерческой организацией «План», который посвящен этой теме⁵⁷.

Вставка 11

Регистрация актов гражданского состояния и статистический учет естественного движения населения при чрезвычайных ситуациях

Чрезвычайные ситуации создают особые проблемы для официальных систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Может быть повреждена инфраструктура, уничтожены или утрачены документы, могут быть усугублены недостатки, которые существовали в системе официальной регистрации ранее. Эти проблемы требуют от государственных и негосударственных участников системы определенных действий, таких как модификация, адаптация и развитие систем, мер и методов регистрации актов гражданского состояния.

Для обеспечения эффективной регистрации актов гражданского состояния при чрезвычайных ситуациях в рамках текущей и будущей деятельности по реагированию на бедствия, рекомендуется, чтобы:

- Правительства добились от линейных министерств, отвечающих за регистрацию актов гражданского состояния и статистический учет естественного движения населения, тесного взаимодействия с линейными министерствами, отвечающими за регулирование рисков чрезвычайных ситуаций, а также с гуманитарными организациями, в выработке адекватных мер, нацеленных на обеспечение готовности и усиление систем регистрации гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения при чрезвычайных ситуациях;

⁵⁷ «Регистрация рождений при чрезвычайных ситуациях: обзор передового опыта в области гуманитарной деятельности», *Plan International*, апрель 2014 г.

- Заинтересованные гуманитарные организации включили ситуационный анализ в целях регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в процесс оценки гуманитарной обстановки в качестве его неотъемлемой части, а также включили мероприятия по регистрации актов гражданского состояния в комплекс мероприятий по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, реагированию на них и преодолению их последствий;
- Доноры выделили средства на финансирование мероприятий по регистрации актов гражданского состояния как части мер по обеспечению готовности в рамках гуманитарного реагирования и восстановления. Хотя с точки зрения гуманитарного реагирования регистрация актов гражданского состояния может не рассматриваться в качестве первоочередной меры, направленной на спасение жизней, она безусловно представляет собой важный механизм защиты до, во время и после чрезвычайной ситуации. В то же время может существовать необходимость в том, чтобы финансирование мероприятий по регистрации актов гражданского состояния при чрезвычайных ситуациях было увязано с программами более долгосрочного финансирования.

Передовой опыт подготовки к регистрации актов гражданского состояния при чрезвычайных ситуациях:

- Сотрудничество с учреждениями Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями в рамках союзов защиты детей.
- Проведение ситуационного анализа или базовой оценки.
- Повышение осведомленности общин.
- Использование информации для разработки планов действий.
- Вовлечение детей и общин в разработку мер регистрации актов гражданского состояния.

Передовой опыт регистрации актов гражданского состояния при чрезвычайных ситуациях:

- Доработка существующих систем в целях обеспечения их доступности для пострадавшего населения.
- Создание систем уведомления о событиях естественного движения населения.
- Использование технологии мобильной связи.
- Интеграция функций регистрации актов гражданского состояния в систему первичного медико-санитарного обслуживания.

Передовой опыт обеспечения устойчивости систем регистрации актов гражданского состояния:

- Адаптация и формализация временных механизмов регистрации актов гражданского состояния.
- Децентрализация системы регистрации актов гражданского состояния вплоть до подрайонного уровня.
- Содействие правовой реформе.
- Обеспечение непрерывного мониторинга.

203. Хотя немедленное включение всех вышеперечисленных компонентов в программу работы на местах может быть невозможно, важно добиваться того, чтобы каждый из этих компонентов был проработан в рамках данной программы как можно глубже. Отдача от этого для общей работоспособности системы регистрации актов гражданского состояния станет заметна очень быстро.

3. Мониторинг

204. Программа мониторинга показателей должна быть неотъемлемой частью деятельности в рамках системы регистрации актов гражданского состояния. Для эффективной работы системы регистрации актов гражданского состояния периодически должна генерироваться информация о параметрах функционирования этой системы. В качестве основы для понимания того, насколько хорошо функционирует система, и на базе которой могут быть определены показатели ее функционирования, можно использовать четыре принципа регистрации актов гражданского состояния. Как указывается в третьем пересмотренном издании «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения», регистрация актов гражданского состояния должна быть: обязательной, всеобщей, непрерывной и постоянной, а также конфиденциальной⁵⁸.

205. Прежде чем продолжать обсуждение показателей, которые могли бы использоваться для мониторинга эффективности функционирования системы регистрации актов гражданского состояния, необходимо подчеркнуть, что генерирование информации такого рода не имеет отношения к производству статистических данных о естественном движении населения. Эти показатели функционирования или статистика процессов призваны служить вспомогательным средством в администрировании системы регистрации актов гражданского состояния.

206. Первый вопрос, который должен быть рассмотрен в связи с этим – это принципы обязательности и всеобщности. Рекомендуется отслеживать общее количество регистраций для каждого события естественного движения населения на ежемесячной основе и на каждом географическом или административном уровне. Аналогичным образом и общее количество выданных свидетельств для каждого типа событий естественного движения населения должно отслеживаться с определенной периодичностью и на каждом географическом и административном уровне. Эти простые показатели помогут руководителю, будь то национального или местного уровня, выявлять неожиданные спады и подъемы в потоке регистраций. Сравнение с ожидаемым количеством событий естественного движения населения или их количеством за прошедшие периоды, особенно на местном уровне, также прольет свет на масштабы регистрации. Кроме того, полезную информацию можно почерпнуть, сравнивая события естественного движения населения, заявленные больничными учреждениями (в первую очередь, рождения), с реально зарегистрированными событиями. Расчет общих и чистых коэффициентов поможет выяснить, находятся ли уровни тех или иных демографических явлений в ожидаемых пределах, и позволит выявлять области и типы событий, применительно к которым система регистрации работает недостаточно хорошо. Отношение числа регистраторов к численности населения в том или ином населенном пункте и среднее расстояние до местного центра регистрации также могут служить полезным показателем при мониторинге способности системы обслуживать все население.

207. Для измерения обеспечиваемых системой показателей непрерывности и постоянства регистрации могут быть разработаны другие показатели функционирования. Руководитель, будь то национального или местного уровня, должен знать среднее (за месяц или неделю) количество регистраций в расчете на одного регистратора и среднее время, затрачиваемое на регистрацию каждого типа событий естественного движения населения. Эти цифры могут использоваться в качестве эталонных величин для мониторинга реальной производительности регистраторов и выявления областей, требующих улучшения, а также для корректировки рабочей нагрузки и других административных параметров в целях повышения качества обслуживания населения. Кроме того, по отчетам о времени использования регистрационного программного обеспечения в каждом центре регистрации можно отслеживать реальное время, в течение которого местные или удаленные пункты открыты для населения. Доступность онлайн-системы

⁵⁸ См. «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, Глава II.

мы регистрации событий естественного движения населения и обусловленная ею эффективность этой системы также могут служить показателем непрерывности и постоянства регистрации актов гражданского состояния.

208. Наконец, что касается конфиденциальности, показатели функционирования могут быть встроены в процесс регистрации и последующие процессы. Так, например, могут быть поставлены следующие вопросы: Существует ли протокол защиты от разглашения информации о причинах смерти? Существуют ли механизмы контроля доступа к онлайн-записям? Способствуют ли физические условия работы местного регистратора и центра регистрации обеспечению конфиденциальности? Обезличиваются ли записи перед их передачей в другие ведомства? Ознакомлен ли персонал с правилами и регламентами обеспечения конфиденциальности и раскрытия информации?

4. Система регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения: координация деятельности и функциональные отношения

209. Какой бы ни была структура системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, централизованной или децентрализованной, координация деятельности должна быть заложена в нее с самого начала. Это утверждение справедливо вне зависимости от того, находятся или не находятся система регистрации актов гражданского состояния и система статистического учета естественного движения населения в ведении разных структур. Сам характер функции статистического учета естественного движения населения предполагает использование местных регистраторов, лиц, предоставляющих информацию, и заявителей, а также одних и тех же записей для сбора информации как в юридических, так и в статистических целях. Это определяет необходимость в тесной координации действий и сотрудничестве между разными элементами систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Чтобы функционировать эффективно, сектор здравоохранения, служба выдачи свидетельств, служба регистрации, служба статистики и местные подразделения должны координировать свою деятельность. В централизованных системах или системах, входящих в одно ведомство, руководители соответствующих центральных учреждений (сертификация, регистрация, статистика, здравоохранение и юстиция) должны встречаться не реже, чем каждые две недели, для обсуждения общих вопросов. Как отмечалось в Главе I, для координации деятельности может быть создан межведомственный комитет, представленный всеми участвующими программами. На заседаниях такого комитета часто будет выясняться, что изменения, запланированные одной службой, могут серьезно сказаться на другой службе, и без открытого обсуждения и координации действий предсказать эти последствия было бы невозможно. Заседания комитета приобретают еще большее значение в случаях, когда представленные в нем структуры относятся к разным ведомствам. Усилия по координации действия должны быть максимальными. В порядке иллюстрации ниже приведены примеры ситуаций, в которых координация действий сыграла решающую роль.

210. Структура и порядок использования формуляров, предназначенных для сбора информации, представляют собой вопросы, требующие тесной координации между всеми заинтересованными участниками (как минимум, между ведомством, отвечающим за регистрацию актов гражданского состояния, национальной службой статистики и министерством здравоохранения) систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. В некоторых юрисдикциях могут быть предусмотрены отдельные формуляры для сбора юридической и статистической информации. Другие юрисдикции могут использовать единый формуляр (электронный или бумажный), и в этом есть очевидные преимущества. Но в любом случае ведомства, отвечающие за выдачу свидетельств и статистический учет, должны внести

свой вклад в разработку изначальной структуры документов, предназначенных для сбора информации, чтобы вся информация, которую они должны собирать, была в них гарантированно учтена⁵⁹. Регистрационное ведомство должно принимать непосредственное участие в разработке структуры документов. Это значительно упростит процесс сбора данных и намного повысит эффективность процесса переноса данных в центральные базы. Аналогичным образом все три заинтересованных участника должны быть вовлечены в процесс внесения любых изменений в документы, предназначенные для сбора информации.

211. В случаях, когда объединены функции уведомления и регистрации актов гражданского состояния, и ведомства, отвечающее за статистический учет естественного движения населения, ведомство, и отвечающее за управление идентификационными данными, в рамках целостной системы, координация продолжает играть критически важную роль не только на начальном этапе разработки системы и определения формата электронных записей и их содержания, но и на этапах практической работы, при решении таких вопросов, как внедрение и совершенствование процедур и протоколов редактирования, исправление записей и гармонизация продуктов. Примерами успеха здесь могут служить создание регулярно заседающих межведомственных координационных комитетов, обмен посещениями на местах и организация совместных семинаров с участием регистраторов, статистиков, медицинских работников, специалистов по информационным технологиям и управлению идентификационными данными. В свете существования огромного свода международных стандартов в области регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения создание межведомственного координационного комитета будет способствовать более эффективному и полному внедрению этих стандартов на национальном уровне. Информация о подобных координационных комитетах, действующих на Филиппинах, в Узбекистане, Чили и Канаде, представлена ниже, во Вставке 12.

⁵⁹ Признаки и темы, подлежащие охвату в системе статистического учета естественного движения населения подробно рассмотрены в Главе III третьего пересмотренного издания «Принципов и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения».

Вставка 12

Механизмы межведомственной координации деятельности в области регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения

- На Филиппинах действует Межведомственный комитет по регистрации актов гражданского состояния и статистическому учету естественного движения населения. В его состав входят постоянные представители Министерства здравоохранения, Министерства образования, Министерства юстиции, Министерства иностранных дел, Министерства внутренних дел и местного самоуправления, Национальной комиссии по делам филиппинцев-мусульман, Национальной комиссии по делам коренных народов и Службы статистики Филиппин. Служба статистики Филиппин выполняет функцию технического секретариата Межведомственного комитета по регистрации актов гражданского состояния и статистическому учету естественного движения населения, который будет отвечать за осуществление планов работы в рамках «Декады регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в Азиатско-Тихоокеанском регионе» в 2015–2024 гг. (провозглашена Министерской конференцией по делам регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в Азиатско-Тихоокеанском регионе). Среди прочего, ей будет доверено выработать показатели регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения для оценки достижения Целей в области устойчивого развития.
- В Узбекистане была принята резолюция с поручением Министерству юстиции (отвечает за регистрацию актов гражданского состояния), Министерству здравоохранения и Государственному комитету по статистике ежеквартально производить сравнение показателей на региональном уровне. Данная резолюция нацелена на обеспечение разработки полных и достоверных статистических данных о естественном движении населения.

- В 1982 году в Чили было подписано межведомственное соглашение с участием Министерства здравоохранения, Службы регистрации актов гражданского состояния и идентификации и Национального института статистики о разработке статистических данных о естественном движении населения. Во исполнение данного соглашения был создан трехсторонний комитет по надзору за системой статистического учета естественного движения населения. Службе регистрации актов гражданского состояния и идентификации поставлена задача собирать статистические данные при регистрации событий естественного движения населения, используя бланки и формуляры, утвержденные трехсторонним комитетом. Таким образом, вся необходимая информация (медицинская, правовая и статистическая) заносится в единый формуляр для каждого типа событий и принимается от регистрируемого лица в момент события (если событие происходит в медицинском учреждении) или в момент регистрации. Служба регистрации актов гражданского состояния и идентификации предоставляет Национальному институту статистики и Министерству здравоохранения защищенный доступ к своей электронной базе данных с целью разработки статистических данных о естественном движении населения. Публикация всех официальных статистических данных входит в исключительные обязанности Национального института статистики. Данное соглашение зарекомендовало себя в качестве динамичной модели, которая способствует успешному межведомственному сотрудничеству, и улучшило охват и своевременность статистического учета естественного движения населения.
- В Канаде краеугольным камнем национальной системы статистического учета естественного движения населения является сотрудничество и взаимодействие между провинциальными и территориальными органами регистрации актов гражданского состояния и федеральным правительством. Начало этому партнерству было положено в 1919 году, после проведения двух конференций, посвященных созданию национальной системы статистического учета естественного движения населения, на которых были утверждены принципы обязательной регистрации и взаимодействия между федеральным центром и провинциями. В 1945 году был создан Совет по статистическому учету естественного движения населения Канады (VSCC), в состав которого вошли представители всех провинций и территорий, а также Службы статистики Канады (Statistics Canada). Совет представляет собой официальный орган, отвечающий за обеспечение единообразного сбора, разработки и распространения статистических данных о естественном движении населения на территории страны. Хотя Канада представляет собой мозаику культур, имеет два официальных языка, огромную территорию, небольшое население и множество юрисдикций, Совет справляется с преодолением этих трудностей и обеспечивает надежные источники информации. Более подробная информация об этом приведена на вебсайте: www.statcan.gc.ca/eng/health/vital/vscc.

212. В последние годы в целом ряде стран создаются национальные ведомства, которым поручено выдавать удостоверения личности всем жителям этих стран – осуществлять процесс, который включает сбор фотографий, отпечатков пальцев и других биометрических данных (таких как отсканированное изображение радужной оболочки глаза). Обычно эти ведомства выполняют и функцию регистрации актов гражданского состояния, а именно, регистрацию рождений, смертей, браков и разводов, а также ведут регистр населения, содержащий адреса постоянного проживания и другие характеристики жителей. В этих условиях крайне важно применять международные стандарты, относящиеся как к регистрации актов гражданского состояния, так и к статистическому учету естественного движения населения, производя на регулярной основе исчерпывающую статистическую информацию о естественном движении населения, и обеспечивая при этом соблюдение принципов обязательности, всеобщности, непрерывности и конфиденциальности регистрации актов гражданского состояния.

213. Функция регистрации не должна рассматриваться как вторичная по отношению к функции управления идентификационными данными. Эти функции должны взаимодействовать, и следует внедрить механизмы, которые позволят генерировать статистические данные о естественном движении населения на основе информации о регистрации актов гражданского состояния. Производство на регулярной основе актуальной статистики естественного движения населения обеспечивается регулярной – даже ежедневной – передачей новых записей в статистическое ведомство для их редактирования и обработки, а также обязательным включением в записи всей информации, которая предусмотрена международными стандартами. Следование международным принципам регистрации актов гражданского состояния должно быть встроено в основные функции ведомства, отвечающего за управление идентификационными данными.

214. Как отмечалось ранее, одна из главных задач настоящего справочника – представить статистический учет естественного движения населения и регистрацию актов гражданского состояния в качестве отдельных функций, но с конечной целью создания, поддержания и использования этих двух функций в качестве элементов согласованной и слаженной системы регистрации событий естественного движения населения и производства статистических данных о естественном движении населения. Процедуры регистрации рождений и смертей в равной мере важны для регистрации актов гражданского состояния с правовой точки зрения и для статистического учета естественного движения населения в контексте источника статистических данных; из этого следует, что в своей работе регистраторы актов гражданского состояния и статистики взаимозависимы⁶⁰.

215. Более того, как отмечается в третьем пересмотренном издании *«Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения»*, статистические данные о естественном движении населения, полученные с помощью полноценной системы регистрации актов гражданского состояния, обеспечивают наиболее ценную регулярную, достоверную и актуальную информацию о рождаемости и смертности, в том числе в небольших районах; с их помощью можно осуществлять расчеты для составления приблизительных оценок и прогнозов численности населения; они дают возможность выявлять закономерности рождаемости на уровне небольших районов; они также лежат в основе когортных исследований и построения таблиц дожития — и это лишь некоторые примеры многочисленных способов использования статистических данных о естественном движении населения, полученных непосредственно из системы регистрации гражданского состояния, что демонстрирует ее исключительную важность как источника актуальной статистической информации⁶¹.

216. В свою очередь регистрация актов гражданского состояния определяется как непрерывная, постоянная, обязательная и всеобщая запись событий естественного движения населения, которые относятся к населению той или иной страны, и их характеристик, в соответствии с постановлениями и регламентами, принятыми согласно требованиям законодательства соответствующей страны. Регистрация актов гражданского состояния осуществляется главным образом для подготовки документов, предусмотренных законом. Ценность таких записей как наилучшего источника статистических данных о естественном движении населения широко признана⁶².

217. Ни один из основных элементов систем статистического естественного движения населения и регистрации актов гражданского состояния не существует в вакууме. Системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения должны действовать согласованно с другими функциональными подразделениями системы государственного управления. Чтобы делать это эффективно, сотрудники ведомств, отвечающих за статистический учет естественного движения населения и регистрацию актов гражданского состояния, должны входить в состав различных комитетов на разных уровнях государственного управления. Например, если существует орган, регистрирующий врожденные аномалии развития, важно, чтобы кто-то из со-

⁶⁰ *«Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения»*, 3-е пересмотренное издание, п. 274.

⁶¹ Там же, п. 275.

⁶² Там же, п. 279.

трудников участвовал в крупных организационных совещаниях или заседаниях правления такого органа. Это поможет договариваться о том, какую информацию могут совместно предоставлять все стороны, и узнавать, каким образом орган, ведущий реестр врожденных аномалий развития, может быть полезен системе регистрации актов гражданского состояния. Поскольку орган, ведущий такой реестр, с высокой степенью вероятности получает информацию не только от органа, регистрирующего рождение, но и из других источников, существует вероятность того, что его можно использовать для проверки полноты и достоверности данных записей о рождении.

218. Существует также ряд систем, в которых функции регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения находятся в ведении разных государственных учреждений. В таких случаях усилия, направленные на организацию открытого обмена информацией важны и способны давать самую разную отдачу. Когда каждый функциональный элемент знает о том, что делает или планирует делать другой элемент, дублирование усилий может быть сведено к минимуму. Более того, таким образом будут сведены к минимуму избыточность регистрационных данных, а также дублирование и разночтения в файлах с данными. В подобных структурах для достижения согласованности действий лучше всего создать межведомственный комитет по регистрации актов гражданского состояния и статистическому учету естественного движения населения, действующий на постоянной и непрерывной основе. Важно наладить сотрудничество и взаимодействие между теми, кто собирает данные, и теми, кто производит статистические данные о естественном движении населения. Создание таких комитетов и предоставление им всей необходимой поддержки служит интересам стран. Межведомственные комитеты будут выполнять и консультационную функцию. Главная цель любого подобного начинания состоит в том, чтобы создать и вести на базе ведомства, отвечающего за регистрацию актов гражданского состояния, единую базу данных или реестр народонаселения, которые, среди прочего, можно было бы использовать в статистических и медицинских целях, для составления списков избирателей и для предоставления услуг, связанных с идентификацией и выдачей удостоверений личности.

219. Экспертно-проверочные комиссии представляют собой еще один механизм координации действий с другими структурами сферы здравоохранения. Целесообразно, чтобы сотрудники ведомства, отвечающего за регистрацию актов гражданского состояния, и сотрудники службы статистики входили в состав комиссий, проверяющих факты материнской смерти или перинатальной смерти. Их участие будет способствовать ознакомлению членов этих комиссий с различными способами использования данных о естественном движении населения и системой регистрации актов гражданского состояния; кроме того, благодаря присутствию на заседаниях этих комиссий они смогут расширить свои собственные знания и ознакомиться с нуждами других участников сферы здравоохранения.

220. Помимо координации с другими структурами, работающими в сфере здравоохранения и юстиции, важно, чтобы программы статистического учета естественного движения населения и регистрации координировали свою деятельность с аналогичными программами, существующими на национальном и международном уровне. Командируя своих сотрудников для работы в комитетах и профессиональных объединениях, ведомства, отвечающие за регистрацию актов гражданского состояния, и службы статистики смогут обогащать себя новыми идеями и новыми методами работы.

221. Обязательным условием для единой системы регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и управления идентификационными данными является использование стандартных классификаций, номенклатуры и общих кодов. Стандартизация этих функций имеет в своей основе единообразное использование уникальных кодов населенных пунктов и единиц административно-территориального деления страны. Если обозначенная территория района регистрации актов гражданского состояния

не совпадает с границами соответствующей административно-территориальной единицы, невозможны гармонизация и представление статистических данных по малым районам, которые критически важны для принятия решений на местном уровне. Например, в случае рождения код, указывающий на место проживания матери и включаемый в регистрационную запись, должен быть взят из той же таблицы кодов, которую единообразно используют все остальные элементы системы, включая систему здравоохранения, и быть пригодным для применения в рамках других мероприятий по сбору данных, таких как переписи населения. Основными источниками информации по системам картографического и географического кодирования являются «Руководство по географическим информационным системам и цифровому картографированию»⁶³ (ST/ESA/STAT/SER.F/79) и «Руководство по использованию геопространственной инфраструктуры при переписях» (ST/ESA/STAT/SER.F/103)⁶⁴.

222. Те же требования применимы к определениям событий естественного движения населения. Эти определения подробно представлены в международных стандартах⁶⁵, и в таком виде их следует в полной мере применять в национальной практике. Важность применения одинаковых определений к одним и тем же событиям не только всеми элементами системы, но и на всей территории страны, сложно переоценить.

223. Что касается применения стандартных классификаций, наиболее актуальной для регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения является Международная статистическая классификация болезней и проблем, связанных со здоровьем (МКБ)⁶⁶. Данная классификация представляет собой систему категорий, к которым, согласно установленным критериям, относятся болезненные явления, обусловленные внешними или паталогическими причинами⁶⁷. Важно, чтобы специалисты по классификации болезней или нозологий, применяющие коды МКБ для обозначения причин смерти, обучались универсальным методам преобразования причин, описанных словами в свидетельстве о смерти (последовательность болезненных процессов), в код первоначальной причины смерти, предусмотренный Классификацией. Такое единообразие необходимо, чтобы можно было сравнивать данные по всей системе. Имеются технологии, которые облегчают координацию деятельности отдельно взятых нозологов. Существует и широко применяется компьютерное программное обеспечение, предназначенное для выбора и кодирования первоначальных причин смерти⁶⁸, но оно не может полностью заменить нозологов. При кодировании с помощью компьютерного программного обеспечения помощь квалифицированных кодировщиков может потребоваться, когда необходимо проанализировать случаи, которые программное обеспечение не смогло обработать.

224. Помимо Международной статистической классификации болезней и проблем, связанных со здоровьем, существует ряд других актуальных классификаций, которые должны быть прочно встроены во все элементы системы. Некоторые из этих классификаций разработаны на международном уровне и внедрены в национальную практику статистического учета. Примером этого может служить Международная стандартная классификация занятий (МСКЗ). Ее действующая версия, МСКЗ-08, насчитывает 43 подгруппы, 131 базовую группу и 425 начальных групп занятий. Международная стандартная классификация образования (МСКО), служащая статистической базой для представления информации об образовании и предусматривающая в своей нынешней версии (МСКО 2011) девять уровней (для сравнения, предыдущая версия предусматривала семь уровней), также должна быть в полном объеме введена в действие для всех элементов национальной системы статистики.

225. Кроме описанной выше межведомственной координации, особого внимания также требует внутриведомственная координация, так как каждое подразделение, осуществляющее действия по регистрации, выдаче свидетельств и статистическому учету, нуждается в четком понимании потребностей и обязанностей других элементов системы. Например, когда элемент, выдающий свидетельства, состав-

⁶³ Публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No. 00.XVII.12, доступна по ссылке: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_79E.pdf.

⁶⁴ Публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No E.09.XVIII.8, доступна по ссылке https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/handbooks/Series_F103en.pdf. Ссылка на русское издание: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/Seriesf_103r.pdf.

⁶⁵ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, п. 2.

⁶⁶ В настоящее время представлена десятим пересмотренным изданием (ICD-10); готовится к выпуску одиннадцатое пересмотренное издание. Подробная информация доступна по ссылке: www.int.classifications/icd/en/.

⁶⁷ Более подробная информация приведена в презентации, которая доступна по ссылке: www.cdc.gov/nchs/ppt/nchs2012/li-14_minino.pdf.

⁶⁸ К примерам такого программного обеспечения среди прочего относятся Iris, Mortality Medical Data System, STYX и Automated Classification of Medical Entities. Краткое описание и некоторых прикладных компьютерных программ, предназначенных для кодирования первоначальных причин смерти, а также их функций, содержится в Приложении II к настоящему справочнику.

ляет новую запись об усыновлении (удочерении), он должен осознавать важность передачи информации об этом элементу, осуществляющему регистрацию. Он обязан точно сообщить, какие изменения были внесены в документ, чтобы регистрирующий элемент мог отразить эти изменения в регистрационной записи и, в конечном счете, в центральном файле. В свою очередь, регистрирующий элемент обязан знать о нуждах статистического элемента, связанных с необходимостью внесения изменений в статистическую базу данных, которая вызвана фактом усыновления (удочерения). Хотя имя ребенка и имена родителей не представляют особого интереса для статистического элемента, демографические характеристики, связанные с рождением, безусловно, представляют. Возраста приемных родителей могут отличаться от возрастов биологических родителей, но статистический элемент не нуждается в том, чтобы отражать это в статистической базе данных: для статистических целей необходимы только данные биологических родителей. В то же время, элементу, выдающему свидетельства, необходимо, чтобы возраста приемных родителей были указаны в экземплярах выдаваемых им свидетельств. Регистрирующий элемент должен знать об этих различающихся нуждах, относящихся к одним и тем же данным и стандартным протоколам, чтобы быть в состоянии реагировать на них соответствующим образом.

226. Хотя приведенные примеры ситуаций, в которых требуется информационное взаимодействие между элементами системы, и являются особенно показательным, так как в них присутствуют все элементы, это не единственные случаи, когда такое взаимодействие играет существенную роль. Примеры других ситуаций, когда абсолютно необходима передача информации от одного элемента другим, приведены выше, в разделе, посвященном программе просроченной регистрации и программе внесения исправлений и поправок.

227. Чтобы регистрирующий элемент мог успешно осуществлять программу работы на местах, нацеленную на обеспечение полноты и достоверности отчетности, важно, чтобы все остальные элементы обсудили между собой, какая именно информация должна быть получена в ответе на каждый из вопросов в записях о естественном движении населения. В п. 70 ff. и Приложении II третьего пересмотренного издания «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения» приведены четкие определения и характеристики статистических таблиц естественного движения населения. Например, в записи о смерти имеется вопрос об уровне образования умершего. Статистический элемент знает, что это важная переменная, которую он использует как показатель социально-экономического положения. Важно, чтобы информация об этом была сообщена регистрирующему элементу, который, в свою очередь, обязан разъяснить это тем, кто отвечает на вопросы, местным регистраторам и другим лицам, осуществляющим сбор информации. Более того, действенным способом обеспечить и поддерживать собираемость информации по определенным признакам является включение их в нормативно-правовую базу. Это позволяет свести к минимуму риск того, что важные признаки будут утаиваться без должного учета последствий. Безусловно, нормативно-правовая база должна отражать международные стандарты, как об этом говорится в Главе I.

228. Примеров, подтверждающих важность информационного взаимодействия, огромное множество. Как показано выше, особо важную роль в этом процессе играет бесперебойное и действенное внутриведомственное взаимодействие. Чтобы наладить эффективный рабочий процесс и дать своим коллективам возможность выполнять работу с высоким качеством, руководители должны поощрять обмен информацией и взаимное обучение между различными элементами системы. Для решения этой задачи каждый участник каждого из элементов должен как можно больше знать о том, как функционируют все остальные элементы.

Глава III

Поддержка систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения

А. Введение

229. В этой главе рассматриваются темы, связанные с поддержкой существующих систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Особое внимание в ней уделяется операционным требованиям, призванным обеспечивать эффективность и надежность этих систем. Операционные требования к программе поддержки включают внесение изменений в записи; внутреннюю проверку системных функций; обеспечение сохранности записей; и обеспечение работы на местах. Модернизация и обеспечение выполнения операционных требований представляет собой обязательное условие для функционирования современной системы государственного управления, имеющее большое значение для повышения качества услуг, предоставляемых населению, на индивидуально уровне и повышающее эффективность государства на макроуровне. Ниже, в Главе VII подробно описан процесс цифровизации систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.

230. Как уже отмечалось, статистический учет естественного движения населения и регистрация актов гражданского состояния – это две отдельные функции, но при этом критически важно, чтобы они создавались, поддерживались и осуществлялись как элементы одной согласованной и слаженной системы регистрации и производства статистических данных о естественном движении населения. Кроме того, с установлением взаимосвязей между системами регистрации актов гражданского состояния и управления идентификационными данными в системе регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения появляется дополнительное измерение. Эти взаимосвязи и порядок их функционирования графически представлены выше, на Рисунке 1, в Главе I.

231. Регистрация актов гражданского состояния определяется как непрерывная, постоянная, обязательная и всеобщая запись информации о наступлении и характеристиках событий, относящихся к естественному движению населения, осуществляемая на основании постановления или регламента, изданного в соответствии с законодательством соответствующей страны⁶⁹. Важно подчеркнуть признак всеобщности применительно к тем правам людей, которые относятся к регистрации фактов естественного движения населения. Как это закреплено во Всеобщей декларации прав человека 1948 года и подтверждено в других глобальных соглашениях, каждый человек имеет право на признание правосубъектности личности, что достигается с помощью регистрации актов гражданского состояния. В этом смысле законы, нормы, правила и регламенты не должны препятствовать осуществлению данного права. В частности, регистрация событий должна быть осуществлена, даже если время, отведенное на это законом, истекло, а также вне зависимости от миграционного статуса, гражданства и любого поданного запроса, которые могут выступать как препятствие для регистрации фактов естественного

⁶⁹ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», Статистические документы, Серия М, No. 19, 3-е пересмотренное издание (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.13.XVII.10), п. 279.

движения населения, имевших место на данной территории. Регистрация актов гражданского состояния осуществляется, главным образом, с целью оформления документов, которые предусмотрены национальным законодательством. Ценность таких записей как наилучшего источника статистических данных о естественном движении населения широко признана. Процедуры регистрации событий естественного движения населения в равной степени важны для регистрации актов гражданского состояния как действия, предусмотренного требованиями закона, и для статистического учета естественного движения населения как источника статистической информации; следовательно, задачи, решаемые регистраторами актов гражданского состояния и статистиками, взаимосвязаны⁷⁰.

⁷⁰ Там же, п. 274.

В. Операционные требования

232. В настоящее время большинство стран переходит на электронные методы применения и поддержки своих систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, что является частью общего сдвига в сторону электронного правительства. Этот технологический переход должен сопровождаться и поддерживаться соответствующей нормативно-правовой базой, определяющей и регулирующей порядок функционирования и устройство основанных на передовых технологиях систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.

1. Изменение записей

233. Существующие в стране первоначальные записи могут изменяться в соответствии со строгими процедурами, которые предусмотрены ее законом о регистрации актов гражданского состояния, и при определенных обстоятельствах, как это описано выше, в Разделе В Главы II. В настоящем подразделе рассматриваются методы внесения таких исправлений в файлы и способы сохранения целостности файлов и ведения журнала для учета всех подобных изменений. Основное внимание в нем уделено способам внесения изменений для каждого типа носителей, на которых хранятся записи.

(а) Файлы на жестких носителях⁷¹

234. Термин «файлы на жестких носителях» обозначает записи, сделанные на бумаге. Существует несколько способов внесения необходимых изменений в такие записи. Первый возможный способ состоит в составлении совершенно новой записи. Это может делаться, например, в случае усыновления (удочерения), когда запись о рождении меняется существенным образом и отсутствует необходимость в обеспечении конфиденциальности. Процедура заключается в удалении первоначальной записи о рождении со своего места в картотеке. Новая запись составляется на основе фактов, которые содержатся в первоначальной записи, и изменений, предусмотренных решением об усыновлении (удочерении). В новой записи указываются имена новых родителей и новое имя ребенка. Новая запись о рождении должна иметь тот же уникальный номер, что и первоначальная запись. Затем новая запись помещается в картотеку записей о рождении взамен оригинальной записи. Первоначальная запись и решение об усыновлении (удочерении) помещаются в опечатанную папку. Данная папка может быть открыта только по решению суда или для решения регистратором административных задач. Опечатанной папке присваивается собственный номер, который в неброском виде указывается в новой записи для ссылки. Это даст регистратору возможность найти первоначальную запись в случае, если будет принято судебное решение о вскрытии опечатанной папки или если в будущем усыновление (удочерение) будет аннулировано.

235. Данная процедура позволяет сохранить целостность дела, поскольку в деле усыновляемого (удочеряемого) лица остается только одна запись. Первоначальная запись изымается и помещается в опечатанную папку, и на ее месте хранится

⁷¹ Хотя считается, что большинство современных систем регистрации актов гражданского состояния основаны на использовании компьютерных сетей и современных технологий, здесь приводится описание способов изменения записей на бумажных носителях, которое преследует две основные цели: дать рекомендации для систем, в которых по-прежнему используются бумажные документы, и, что важнее, рассмотреть логические основания и рациональные причины для изменения официальных записей.

новая запись с тем же уникальным номером записи о рождении. В то же время привязка номера опечатанной папки к новой записи, которая теперь находится в деле, при необходимости позволит регистратору вернуться к первоначальному документу.

236. Второй способ внесения исправлений в дела на жестких носителях состоит в добавлении информации к имеющейся в деле записи. Этот способ часто применяется, когда требуется включить в запись имя отца, когда родители ребенка, рожденного вне брака, вступают в брак или когда отец признает свое отцовство и обращается с заявлением об указании его имени в записи. В таких случаях первоначальная запись извлекается из картотеки с бумажными документами и в нее добавляется имя отца и другая отсутствующая информация. Запись обозначается пометкой «Изменено» с указанием даты внесения изменения. Форма записи может предусматривать наличие специального раздела для внесения поправок. В случае аффидавита о признании отцовства сам аффидавит должен быть помещен на вечное хранение в отдельную папку на случай, если в дальнейшем возникнут какие-либо вопросы, которые могут требовать внесения исправления записи.

237. Третий способ, который часто применяется при легальной смене имени, состоит в простом зачеркивании изначальной информации. При этом новая информация вписывается в поле над зачеркнутым текстом. Этот метод часто используется при легальной смене имени, чтобы сохранить идентификационный след, указывающий на взаимосвязь нового имени и имени, данного при рождении. При этом в соответствующем разделе записи должен быть дан комментарий и указана дата.

238. Описанные выше способы приведены здесь, чтобы показать, что их можно применять при внесении поправок и исправлений определенного типа, но при этом не предполагается, что какой-либо из них является единственным способом внесения поправок такого типа. Регистратор выбирает лучший способ, исходя из конкретных обстоятельств, а также руководствуясь инструкциями, данными в наставлении для регистраторов, и действующим законом.

239. Описанные выше способы наиболее эффективны, когда записи на жестком носителе имеют несброшюванный формат. Если записи хранятся в сброшюрованных книгах или сброшюрованных журналах, могут потребоваться дополнительные действия.

(b) Документы на микропленке⁷²

240. Внесение поправок и исправлений в регистрационные записи, хранящиеся на микропленке, связано с определенными трудностями. Например, в случае с усыновлением (удочерением), когда необходимо заменить хранящуюся в деле запись новой записью; возникает вопрос, как это сделать, когда запись на микропленке. В прошлом предлагались разные решения, включая проделывание отверстия в микропленке, в том месте, где находится первоначальная запись. Помимо того, что это по природе своей трудоемкая задача, проделанное отверстие ослабляет микропленку, создавая угрозу ее разрыва в месте отверстия. Таким же непрактичным подходом были и попытки вклеивания новой записи. Это не только ослабляет пленку в местах склейки, но и зачастую влечет за собой повреждение хранящихся на ней соседних записей.

241. В конечном счете, самый подходящий способ внесения поправок в регистрационные записи на микропленке – это завести отдельную катушку с микропленкой, предназначенную только для записей, содержащие поправки. Первоначальная запись остается на своем месте, на исходной катушке с микропленкой. Далее необходимо предусмотреть, как сделать так, чтобы лицо, осуществляющее поиск записи, случайно не получило доступ к первоначальной записи, которая по-прежнему остается на микропленке. Лицо, осуществляющее поиск, должно быть отослано к месту, где находится измененная запись, а она теперь на новой

⁷² Как и в случае с записями, хранящимися на жестких носителях, описанном выше в подразделе (а), процедуры, применяемые в случаях, когда записи хранятся на микропленке, описаны здесь с единственной целью привести примеры, актуальные для систем, в которых до сих пор используется этот носитель.

катушке. Катушка, содержащая измененные записи, называется «катушка для перемещенных записей». Каждой измененной записи на катушке для перемещенных записей присваивается номер перемещения, который может называться, например, номер «П». Именно по этому номеру «П» лицо, осуществляющее поиск измененной записи, может определить ее местонахождение на пленке для перемещенных записей. Номер «П» используется вместо уникального номера записи о рождении в индексном указателе записей (но не в самой измененной записи – в ней сохраняется первоначальный уникальный номер). Таким образом, в индексном указателе первоначального номера больше нет, и это исключает вероятность того, что лицо, осуществляющее поиск, вместо записи, содержащей поправку, случайно выберет первоначальную запись.

242. В качестве иллюстрации этой процедуры рассмотрим гипотетический пример. Ребенка, получившего при рождении имя Джон Смит, усыновляют Мэри и Джордж Браун. Составляется новая запись, в которой указываются имена приемных родителей и новое имя ребенка – Джон Браун. Оформленная на бумаге новая запись содержит уникальный номер, который был присвоен первоначальной записи. Новая запись теперь становится официальной записью о рождении Джона Брауна. С микропленки распечатывается копия первоначальной записи с именем Джон Смит, которая вместе с решением об усыновлении помещается в опечатанную папку. Номер опечатанной папки указывается в измененной записи, в малозаметном месте. В будущем, если возникнет такая необходимость, это позволит регистратору отыскать первоначальную запись.

243. Вновь составленная измененная запись, содержащая имя Джон Браун и имена родителей Мэри и Джордж Браун, помещается в картотеку для перемещенных записей и ей присваивается соответствующий порядковый номер «П». Например, если по счету это 1678-я измененная запись, ей будет присвоен номер П1678. Входящая в состав номерного обозначения буква «П» укажет лицу, осуществляющему поиск записи, на то, что ее следует искать в картотеке с перемещенными записями. В самой записи номер указывается в специально отведенном месте, которое облегчает поиск на микропленке – это может быть левый нижний угол. Этот же номер становится номером, который соответствует данной записи в индексном указателе записей о рождении. Первоначальный номер удаляется из индексного указателя записей о рождении и заменяется в нем вновь присвоенным номером «П». Когда количество записей с номерами «П» становится достаточным, чтобы заполнить всю катушку с микропленкой, данный набор перемещенных записей помещается в файл и становится следующей катушкой с микропленкой в картотеке для перемещенных записей. Конечно, должны быть созданы отдельные картотеки для перемещенных записей о живорождениях, смертях, браках и разводах.

(с) Компьютерные файлы

244. В данном контексте термин «компьютерные файлы» обозначает записи или документы, создаваемые в базе данных, и их не следует путать с отсканированными изображениями документов о регистрации актов гражданского состояния. Изменение компьютерных файлов осуществляется в самой базе данных (в онлайн-режиме или на локальном компьютере). Так, например, чтобы внести необходимые изменения, отражающие факт усыновления вышеупомянутого Джона Смита, делается копия первоначальной записи, которая закладывается на хранение в опечатанную папку вместе с документами об усыновлении, после чего в базу данных могут быть внесены соответствующие корректировки. Еще одним примером может служить процедура смены пола, если таковая разрешена действующим в стране законодательством. Она может рассматриваться как внесение поправки и может потребовать выдачи нового ПИНа, если в стране используются ПИНЫ, содержащие указание на пол⁷³. В любом случае должен быть создан связующий файл, который объединит на постоянной основе первоначальные и новые идентификационные данные (и ПИНЫ), хранящиеся в главной базе данных.

⁷³ Рекомендуется, чтобы ПИНЫ не содержали каких-либо указаний на пол, географический район, дату рождения и другие личные данные.

245. В нынешней ситуации там, где имеются интерактивные приложения, позволяющие осуществлять манипуляции с базой регистрационных данных, и где в состав системы входит большое число физических площадок, на которых такое взаимодействие может иметь место, критически важно, чтобы доступ к базе данных регулировался строгими протоколами. В случае с бумажными файлами, комментарии и примечания записываются на полях оригинального документа; та же логика действует в отношении компьютерных файлов, хранящихся в базе данных. В связи с этим необходимо разработать соответствующий порядок и вести журнал учета вносимых в записи поправок, лиц, вносящих поправки, и документов, на основании которых вносятся поправки.

246. Так как сохранение конфиденциальности представляет собой один из главных принципов регистрации актов гражданского состояния, доступ к приложениям, предназначенным для внесения изменений в записи, должен быть ограничен определенным количеством регистраторов. Помимо этого, в целях контроля качества необходимо разработать порядок использования компьютеров, предусматривающий информирование руководства о каждом вносимом изменении.

2. Обеспечение сохранности записей

247. В зависимости от численности обслуживаемого населения и организационной структуры системы регистрации актов гражданского состояния, центральное регистрационное учреждение района или провинции может ежегодно обрабатывать до 100 000 новых записей, а это означает, что за одно десятилетие общее количество записей в его картотеках значительно превысит 1 миллион (включая исправления и поправки). Многие юрисдикции генерируют записи со скоростью, в сравнении с которой эти приводимые в качестве примера цифры выглядят довольно незначительными; в связи с этим в настоящем подразделе будут рассмотрены методы обеспечения сохранности записей разного типа: сделанных на бумаге, хранящихся на микропленке и компьютеризированных.

(а) Записи, оформленные на бумаге⁷⁴

248. Бумажные документы часто служат первоначальным форматом, в котором составляются записи о регистрации актов гражданского состояния. Где бы ни хранился бумажный документ – в местном пункте или центральном учреждении – он всегда может пострадать от пожара или затопления, или просто естественного износа. Когда записи хранятся в несброшюрованном виде, добавляется риск потери документа или его попадания не в то дело. Этот риск меньше, когда записи хранятся в сброшюрованных книгах. Однако по мере компьютеризации использование сброшюрованных книг постепенно уходит в прошлое и в обеспечении сохранности нуждаются только книги с документами за предыдущие периоды.

249. Защита от повреждения в результате пожара или затопления крайне важна. Зачастую записи, оформленные на бумаге, не только хранятся на легкоразрушаемом носителе, но и существуют в единственном экземпляре: и даже если имеются копии, которые хранятся на местном и центральном уровнях, утрата копии на одном из уровней делает другую копию более уязвимой. По этой причине оцифровка всех оформленных на бумаге записей о регистрации актов гражданского состояния, невзирая на сложный и ресурсозатратный характер этого процесса, должна быть учтена в первоначальной конфигурации целостной системы уведомления, регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и управления идентификационными данными. Пока не осуществлена полная оцифровка всех записей, должны приниматься меры, направленные на администрирование и обеспечение сохранности записей, оформленных на бумаге. Чтобы защитить бумажные документы от пожара, они

⁷⁴ Как отмечалось выше, в настоящее время записи о регистрации актов гражданского состояния в основном делаются с помощью компьютера и хранятся в базах данных, таких как регистры населения. Однако практика составления записей на бумаге все еще сохраняется; более того, существует целый ряд переходных примеров, когда новые записи составляются на компьютере, но существующие бумажные документы еще не до конца отсканированы и сохранены в базе данных, так как этот процесс требует большого количества ресурсов. То же относится и к микрофильмам, которые использовались и в некоторых случаях до сих пор используются для архивирования записей о регистрации актов гражданского состояния. Исходя из этого, необходимо иметь в виду все три формата хранения записей.

должны храниться в помещении или хранилище, построенном из огнеупорных и теплостойких материалов, которые дают возможность потушить пламя до того, как оно успеет нанести ущерб. Оборудование хранилища системой водяного пожаротушения только создает дополнительный источник опасности. Некоторые учреждения оснащают свои хранилища хладоновыми системами пожаротушения, но эта практика сходит на нет из-за своей дороговизны и негативного воздействия на окружающую среду. Кроме того, существует опасность затопления в результате наводнений и проливных дождей.

250. Еще одну угрозу для записей представляет собой износ бумажных документов в результате их использования и перекладывания. Записи, оформленные на бумаге и хранящиеся в стандартных выдвижных ящиках картотеки, плохо воспринимают воздействие, связанное с их доставанием и возвращением в ящик, а также с открыванием и закрыванием ящиков. Хорошим решением служит использование растягивающихся папок на 75–100 записей каждая. Каждую такую папку можно маркировать наклейкой с указанием диапазона номеров хранящихся в ней записей и затем поместить в ящик. Это существенно уменьшит износ в результате открывания и закрывания ящика; кроме того, это упростит поиск конкретных записей и облегчит перекладывание документов, так как их можно будет возвращать в папку без ущерба для соседних документов.

251. Даже эти меры предосторожности дают ограниченную по времени отдачу из-за присущей бумаге недолговечности. Следовательно, необходимо в максимально короткие сроки оцифровать записи актов гражданского состояния, которые оформлены на бумаге. После оцифровки можно передать оригинальные бумажные записи в государственные архивы. Закон о регистрации должен, среди прочего, определять порядок резервирования и обеспечения сохранности записей актов гражданского состояния, а также предусматривать признание цифровых и отсканированных копий как замену первоначальным записям. Там, где климатические условия создают особенно большой риск порчи бумажных документов и где отсутствует место для их хранения, после создания регистра населения необходимо рассмотреть возможность передачи бумажных документов в государственные архивы по прошествии определенного времени. Содержащаяся в них генеалогическая информация обладает большой ценностью и должна быть сохранена для длительного использования в будущем.

252. В свою очередь бумажные документы с записями о прошлых событиях естественного движения населения могут служить ценным источником для будущей статистики и научных исследований, и они не должны быть уничтожены. Доступность этих исторических записей повысится, если их отсканировать, и, кроме того, это позволит остановить физическую порчу записей, существующих на бумаге и микроплёнке. Чтобы облегчить использование старых записей с помощью компьютера, их необходимо преобразовать в машинно-читаемый формат с помощью программного обеспечения для оптического распознавания текста (OCR). Такое программное обеспечение обычно хорошо считывает бумажные записи с печатным текстом, но рукописные записи на бумаге зачастую не поддаются полному преобразованию с помощью существующего программного обеспечения. Следовательно, часть данных может потребовать ручного ввода. Тем не менее, последние методологические разработки обещают существенно снизить затраты на преобразование формата записей, а программное обеспечение OCR обычно справляется с распознаванием рукописных данных. Более того, часто все члены семьи, входящей в домохозяйство, носят одну и ту же фамилию, что также способствует уменьшению объема работы, которую нужно выполнять вручную, а также снижению расходов. Существует много примеров компьютеризации старых записей, относящихся как к регистрации актов гражданского состояния, так и к переписи населения. Ниже, во Вставке 13 приведены два таких примера, которые связаны с албанскими⁷⁵ и норвежскими записями за прошлые исторические периоды.

⁷⁵ Вибекке Оэстрайх Нильсен и др., «Анализ состояния систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения (СРВС)». Документы 2014/41 (Осло-Конгсвингер, 2014 г.). Доступно по ссылке: www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/status-analysis-on-civil-registration-and-vital-statistics-crvs.

Вставка 13**Важность хранения и обеспечения сохранности старых записей**

Работа, проделанная норвежскими органами статистики, дает два интересных примера, имеющих отношение к этой теме. Первый относится к Албании, к периоду после 2011 года, когда в стране был создан новый регистр населения: тогда Служба статистики Норвегии оказала помощь в сканировании старых рукописных книг, чтобы сохранить доступность исторических сведений о каждом человеке, включая умерших. Эта работа оказалась очень полезной, в том числе и для установления прав собственности.

Второй пример относится к самой Норвегии, где создается Исторический регистр населения. Цель его создания – переписать в новом формате все регистрационные данные о физических лицах, сохранившиеся в документах переписей населения, церковных книгах (приходских метрических книгах) и других первоисточниках за период с первой номинальной переписи населения 1801 года и по настоящее время, и объединить данные за прошлые исторические периоды с данными современного реестра народонаселения, который был создан в 1964 году. Регистр ставит целью охватить максимальное число людей из 9,7 миллионов человек, которые родились в Норвегии или иммигрировали в нее в период с 1735 по 1964 год. По сути, этот проект состоит из трех частей: первая – это сканирование первоначальных документов; вторая – преобразование данных, т.е. оцифровка данных с целью их сделать их машинно-читаемыми; и третья – установление связей между записями на основе имени, даты и места рождения и другой доступной информации, которая может быть использована в качестве критериев для сопоставления. Исторический регистр населения станет важным источником для разработки статистики и научных исследований. Сопоставление данных из разных источников позволит восстановить связи между членами семей и их родственниками. Это важно для проведения исследований в таких областях, как наследственные заболевания, так как регистр будет содержать информацию о родителях, бабушках и дедушках и других родственниках.

(b) Записи на микро пленке

253. В предыдущие десятилетия микрофотокопирование было самым распространенным способом архивирования и обеспечения сохранности самых разных документов, включая записи актов гражданского состояния. В результате этого в целом ряде систем регистрации актов гражданского состояния накопилось бесчисленное количество катушек с микро пленкой, содержащей записи о рождениях, смертях, браках и разводах. Получение информации с микро пленки представляет собой несложный процесс, требующий наличия довольно простого аппарата и продуманной системы индексации. Однако обработка записей непосредственно на микро пленке, будь то в статистических целях или для внесения поправок, практически невозможна, поэтому требуется оцифровка этих записей.

254. Для преобразования информации, хранящейся на микро пленках (включая микрофиши или плоские листы), в цифровой формат необходим оптический сканер, позволяющий сохранять изображение, считанное с микро пленки, в необработанном цифровом формате. Кроме того, чтобы цифровая запись гарантированно содержала ту же информацию, что и микро пленка, необходимо программное обеспечение OCR. Несмотря на то, что с развитием техники стоимость оборудования и процесса становится все ниже, каждую отсканированную запись необходимо тщательно сверять с оригиналом, хранящимся на микро пленке, чтобы гарантировать их идентичность.

(с) Компьютеризированные записи

255. В случае с цифровыми записями актов гражданского состояния процедуры их хранения и обеспечения сохранности основаны на существующей в настоящее время общей практике обслуживания и резервного копирования. Общий подход состоит в том, чтобы иметь два одновременно подключенных к сети зеркальных сервера и сохранять данные каждого взаимодействия и каждую новую запись на обоих серверах. Еще одним общим правилом, призванным обеспечить сохранность записей, является ежедневное резервное копирование данных основного сервера, на котором ведется база данных и регистр населения. Часто для минимизации рисков зеркальный или резервный сервер устанавливается в другом географическом районе или даже в другой стране. При выборе этого подхода должны быть предусмотрены меры защиты данных на зеркальном сервере, особенно если эта услуга передана на внешний подряд частной компании.

256. Как отмечалось выше, в ряде случаев возникает необходимость в одновременном существовании, как минимум, двух систем. Одна из них должна быть основана на современном решении, предусматривающем автоматизированный ввод и хранение оцифрованных записей с помощью компьютерных сетей. Однако будут сохраняться и записи в старом формате – на бумаге или на микропленке, или и на том, и на другом носителе одновременно – и их нужно будет оцифровывать и переносить в базу данных. При этом в некоторых районах страны автоматизация может оказаться невозможной из-за их значительной удаленности или отсутствия необходимой инфраструктуры. Это создаст необходимость в применении портативных электронных устройств для записи событий естественного движения населения и выдачи свидетельств. В дальнейшем такие записи нужно будет в массовом порядке выгружать в основную базу данных. Кроме того, дипломатические и консульские миссии за рубежом будут передавать файлы с записями актов гражданского состояния, составленными в отношении граждан их стран. Следовательно, необходимо разработать соответствующие протоколы для ввода и хранения всех этих записей в установленном единообразном порядке.

3. Механизмы внутренней проверки функций системы

257. В настоящем подразделе описываются конкретные механизмы внутренней проверки, которые должны быть введены в действие для обеспечения бесперебойного функционирования системы и выявления ее сбоев. Такие механизмы должны быть встроены во все функции системы, включая извещение, регистрацию, выдачу свидетельств и разработку статистики. Рассматриваются механизмы проверки, действующие как на уровне руководства, так и на уровне сотрудников – сначала те, которые необходимы в сфере извещения и регистрации, затем те, которые необходимы в сфере выдачи свидетельств, и наконец те, которые требуются для статистического учета естественного движения населения.

(а) Извещение

258. Нельзя исходить из того, что информация о событиях естественного движения населения и их характеристиках будет автоматически поступать в органы регистрации. Нельзя также исходить из того, что информация, которая поступает в органы регистрации, подробна, полна и достоверна. Следовательно, ведомство, отвечающее за регистрацию, должно активно вовлекать в этот процесс заявителей и лиц, предоставляющих информацию – в первую очередь медицинских работников, работников судов и должностных лиц, регистрирующих браки.

259. Протоколы, касающиеся порядка извещения, должны быть четко прописаны в правилах и регламентах для каждого типа заявителей, а сотрудники служб регистрации и заявители должны регулярно проходить обучение. С этой целью могут быть подготовлены и другие информационные материалы, такие как наставления, брошюры и целевые мультимедийные ресурсы. Это обеспечит информирование медицинских работников, работников судов и должностных лиц, регистрирующих

браки, о том, каковы их обязанности по извещению о событиях естественного движения населения, кто их контрагенты в регистрационном ведомстве и куда им следует обращаться за помощью, если в этом возникает необходимость.

260. Более того, чтобы установленный порядок извещения соблюдался, требуются механизмы сдержек и противовесов. Полезным инструментом для выявления потребностей в обучении и недостатков, требующих устранения, послужат отчеты о количестве и качестве переданной заявителями информации.

(b) Управление регистрацией

261. Выявление закономерностей и прогнозирование рабочей нагрузки – одна из главных обязанностей руководителей служб регистрации. Следовательно, для оценки полноты и правильности процесса регистрации им необходимо собирать и анализировать содержащуюся в реестре регистрации актов гражданского состояния информацию о частотности событий за месяц. Количество событий каждого типа, о которых должно быть заявлено в том или ином месяце, может быть спрогнозировано на основе данных за предыдущие периоды и уровней численности населения. Может быть также разработан набор диапазонов переменных величин, таких как возраст матери, масса тела при рождении и количество смертей с разбивкой по причинам; при этом в случаях, когда значение частотности выходит за рамки заданного диапазона или когда в заданный диапазон не попадает конкретная переменная величина, такая как возраст матери, необходимо обращаться за пояснениями. Ежемесячные проверки частотности также могут использоваться руководителями для отслеживания количества отсутствующих или неизвестных значений. Количество отсутствующих или неизвестных значений, превышающее прогнозные, может свидетельствовать о недостатках в системе отчетности, на которые нужно немедленно обратить внимание.

262. Также важно с помощью периодических отчетов тщательно отслеживать закономерности (с точки зрения частоты и типа), касающиеся редактирования записей в процессе ввода данных. В настоящее время разрабатываются прикладные программы, предназначенные для редактирования информации при ее вводе в электронные формуляры, которые становятся регистрационными записями в реестре записи актов гражданского состояния. Например, если лицо, осуществляющее ввод данных, по ошибке укажет пол матери как «мужской» или введет неприемлемую дату рождения матери (например, укажет, что возраст матери 10 лет или младше), встроенный механизм редактирования остановит ввод данных и подаст сигнал о необходимости внести исправление. Отчет о каждом таком вмешательстве системы будет служить руководству ценным источником информации, указывающей на необходимость повысить качество обучения вводу данных или проливающей свет на причину ошибок при вводе данных.

263. На регулярной основе для членов оперативного руководства должен составляться длинный перечень прочих статистических данных. Например, необходимо отслеживать своевременность предоставления данных органами регистрации и другими поставщиками информации на местах. Составляются ли в установленные сроки свидетельства о причинах смерти? Своевременно ли местные регистраторы отчитываются о событиях перед центральным ведомством? Вовремя ли больничные учреждения передают регистратору данные о рождениях? С какой средней нагрузкой работает учреждение регистрации? (более подробная информация, относящаяся к данному контексту, приведена выше, в подразделе С.3 Главы II, который посвящен мониторингу). Эти и другие статистические данные для оперативного руководства следует анализировать и возвращать в соответствующие местные органы регистрации для повышения качества их работы.

264. В областях, которые выходят за рамки регистрации актов гражданского состояния, руководство должно оценивать качество функционирования системы на основе других источников информации. Обычно для этой цели количество

рождений и смертей сравнивают с оценками и прогнозами численности населения, которые делают демографы национальной службы статистики и других подобных учреждений. Подготовка таких оценок и прогнозов представляет собой рутинную работу, которая обычно ведется на основе переписей населения и выборочных обследований. Особенно полезны они при измерении охвата населения системой регистрации актов гражданского состояния на субнациональном уровне, поскольку содержат оценки количества рождений и смертей; в дальнейшем эти данные сравниваются с количеством соответствующих зарегистрированных событий и выявленные расхождения указывают на то в какой части элемента системы, отвечающего за регистрацию актов гражданского состояния, имеются недостатки, требующие устранения⁷⁶.

⁷⁶ Глава IV посвящена исключительно обсуждению методов, применяемых для оценки как полноты охвата системой регистрации актов гражданского состояния, так и качества информации, которую она собирает. В настоящей главе эти методы упоминаются, чтобы подчеркнуть необходимость их планирования и администрирования в рамках обычной повседневной деятельности системы регистрации актов гражданского состояния.

(с) Персонал органов регистрации актов гражданского состояния

265. Как многократно отмечалось в настоящем справочнике, запись о событии естественного движения населения, даже цифровая, представляет собой динамичный документ, который на протяжении жизни физического лица и даже после его смерти часто подвергается изменениям или исправлениям. Многие процедуры внесения исправлений осуществляются в период времени, когда запись находится на стадии обработки регистрируемых данных. Следовательно, необходимо разработать комплекс приложений, позволяющих удостовериться в том, что необходимые изменения действительно были внесены в запись. Процедура изменения записи должна состоять из двух частей: помимо ввода в систему необходимого изменения, должен быть сгенерирован файл системного журнала, подтверждающий, что изменение внесено. Это особенно важно в области регистрации, где большинство изменений обрабатывается в пакетном режиме. Когда изменение вносится через онлайн-овую систему, его можно сразу же увидеть на экране компьютера, поэтому в порядке контроля можно использовать визуальную проверку. Однако для понимания частотности внесения изменения в записи и причин, по которым они вносятся, по-прежнему необходимо вести обычный журнал учета, указывая в нем все вносимые изменения и соответствующие измененные записи.

266. Существует две основных ситуации, когда в процессе регистрации запись необходимо пометить маркером напоминания. Первый связан с процессом уточнения: часто бывает необходимо обратиться к врачу за уточнением информации в записи о смерти. Причинами для обращения за уточнениями к врачу, проводившему освидетельствования, могут быть неразборчивые записи в свидетельстве о причинах смерти; использование в описании причин смерти нестандартных аббревиатур; неуказание возраста или пола умершего; неуказание обстоятельств получения травмы (если упоминается травма); неуказание причин для проведения хирургической операции (если упоминается хирургическая операция); и неупоминание заболевания, для лечения которого принималось лекарство (если упоминаются лекарства). Процесс обращения за уточнением должен включать постановку маркера напоминания, который послужит сигналом для нозологов в случае, если ответ врача не будет получен в разумные сроки. Если не использовать такие маркеры напоминания в процессе повседневного кодирования записей, нозолог может не заметить того, что данная запись требует дальнейшего уточнения информации.

267. Вторая ситуация, при которой запись должна пометиться маркером напоминания, похожа на первую и возникает, когда на регистрацию поступает запись о причине смерти с отметкой «Устанавливается» или «Ожидаются результаты вскрытия». Окончательная запись с полным указанием причины смерти должна быть представлена в установленные и разумные сроки (например, в течение месяца). Если такая запись не представлена, маркер напоминания послужит персоналу органа регистрации сигналом о необходимости затребовать уточненную запись, чтобы обработка могла быть продолжена.

(d) Управление выдачей свидетельств

268. В том, что касается выдачи свидетельств, руководство отвечает за обеспечение эффективного обслуживания населения. Для этого требуются внутренние механизмы проверки системы, позволяющие получать как данные о рабочих процессах, так и данные о доходах. Данные о рабочих процессах должны поступать к руководству с каждого участка обслуживания на ежемесячной основе. Эти данные должны содержать информацию о том, сколько обработано событий усыновления (удочерения), внесения исправлений и признания отцовства; сколько обращений о выдаче свидетельств обработано с использованием почты; сколько таких обращений обработано непосредственно в учреждении и сколько – в онлайн-режиме; а также о том, в какие сроки предоставляется каждая из этих услуг – иными словами, сколько рабочих дней требуется для обработки обращений каждого типа. Эта информация необходима для принятия руководством решений о том, как лучше использовать кадровые ресурсы учреждения и как повысить эффективность и качество обслуживания. В случаях сезонного возрастания нагрузки она указывает руководству на необходимость привлечения для работы на том или ином участке временных сотрудников.

269. Помимо этого, руководство должно ежемесячно получать отчеты о размерах доходов. Эта информация особенно важна, так как она позволяет сравнивать доходы текущего года с доходами за те же периоды предыдущих лет, чтобы принимать решения о необходимости внесения кадровых изменений или изменения размеров платы, взимаемой за предоставление тех или иных услуг.

(e) Персонал, отвечающий за выдачу свидетельств

270. Персонал, выдающий свидетельства, отвечает за ряд областей, в которых важную роль играют внутренние проверки. Ставшая более распространенной практика выдачи заверенных копий записей актов гражданского состояния на бумаге, защищенной от мошенничества и подделок, повысила и требования к защите бланков свидетельств от кражи. Обычно эта задача решается путем печати на каждом бланке контрольного номера. Должны быть разработаны приложения, дающие возможность сверки каждого контрольного номера с записью акта гражданского состояния, копия которого была выдана под этим номером, и сохранения в базе данных информации о выдаче копии и контрольного номера бумажного свидетельства. Кроме того, система должна на ежедневной основе генерировать файл системного журнала с указанием первого и последнего контрольного номера за соответствующий день, данные которого должны сверяться с количеством выданных копий и данными кассовых аппаратов информационной системы сбыта. При этом должна делаться поправка на испорченные копии и копии, аннулированные по иным причинам. Система контроля должна также включать списочный учет всей бумаги, хранящейся в учреждении. Кроме того, бумага должна постоянно храниться в защищенном месте. Благодаря такой системе внутреннего контроля в случае кражи соответствующие органы власти будут знать точные номера украденных листов бумаги и смогут предотвратить их недобросовестное использование.

271. Еще одним механизмом контроля качества, который применяется в данном сегменте, является ежедневная сверка количества и типов выданных свидетельств с кассовыми документами, подтверждающими получение административного сбора (для услуг, предоставляемых на платной основе). Данная процедура должна быть частью ежедневной сверки, которую проводит каждое учреждение регистрации для проверки правильности приема и обработки платежей. Если учреждение регистрации осуществляет свою деятельность без использования компьютерной техники или если оно использует ее лишь в минимальном объеме, процедура сверки, безусловно, будет более трудоемкой и затратной по времени, но она все равно важна для предотвращения возможных мошеннических действий со стороны персонала.

(f) Персонал, отвечающий за статистические данные

272. Персонал статистического элемента системы отвечает за внедрение ряда механизмов внутреннего контроля качества, в первую очередь, в процессе генерирования статистических данных о естественном движении населения. Данный процесс требует проверки отдельных записей на наличие в них ошибок с их последующей группировкой на разных уровнях агрегирования. Если объем данных очень велик, этот процесс может осуществляться на выборке записей. Важное различие между работой персонала, отвечающего за регистрацию, и персонала, отвечающего за статистику, состоит в том, что внимание сотрудников, отвечающих за регистрацию, сосредоточено на индивидуальных записях актов гражданского состояния и поэтому они применяют подход, ориентированный на частные случаи. В свою очередь, статистика имеет дело со сводными показателями и сопоставлением записей, а этот процесс требует количественного подхода. При работе с агрегированными данными, представленными в виде диаграмм рассеяния, комбинационных таблиц, диаграмм размаха и графиков распределения могут быть выявлены потенциальные ошибки; иными словами, при вдумчивом применении описательной статистики и статистического прогнозирования могут быть выявлены выпадающие и подозрительные значения. Данный вид деятельности включает также сопоставление содержания записей с целью выявления сходств между разными районами страны. Например, сводя в таблицы данные о количестве живорождений с разбивкой по возрастам и районам проживания матерей, можно выявить район, в котором матери значительно моложе, чем в других районах. Это может указывать на то, что в данном конкретном районе структура населения отличается и доля молодого населения в нем больше. Однако это может быть и следствием ошибок, допущенных при сборе информации на этапе составления регистрационной записи акта гражданского состояния. Кроме того, это может быть результатом сбоя в работе компьютерного приложения, которое использовалось при вводе или редактировании данных.

273. Более того, поскольку персонал, отвечающий за статистические данные, обладает большим опытом обработки индивидуальных статистических записей, составляемых в ходе переписи населения или проведения обследований, включая сложные процедуры редактирования, которому подвергается каждая запись для обеспечения внутреннего единообразия, необходимо опираться на его участие в процессе ввода и редактирования данных в элементе системы, отвечающем за регистрацию актов гражданского состояния. Это особенно важно с учетом того, что значительная часть собираемой и вводимой информации о событиях и лицах, которые имеют к ним отношение, содержит статистические переменные, такие как возраст, пол, семейное положение, уровень образования, вид экономической деятельности и так далее⁷⁷, а статистики уже разработали систему проверки, которая предупредит, например, о том, что лицо в возрасте 18 лет зарегистрировано как обладатель университетского диплома и ученой степени. Такую систему следует использовать при подготовке отредактированных данных для записей актов гражданского состояния, чтобы иметь возможность выставлять маркеры, указывающие на необходимость вернуться к источнику и выяснить, какой из двух информационных элементов (возраст или уровень образования) должен быть исправлен.

⁷⁷ Полный список приведен в 3-м пересмотренном издании «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения», п. 60.

4. Обеспечение деятельности на местах (местный регистратор)

274. Говоря в целом, термин «обеспечение качества» обозначает все меры, которые принимаются в процессе достижения результатов и нацелены на минимизацию ошибок и оптимизацию качества конечного продукта. В случае регистрации актов гражданского состояния на местном уровне, помимо механизмов внутреннего контроля и проверки, которые необходимы для обеспечения деятельности по регистрации актов гражданского состояния и статистическому учету естественного движения населения в целом, требуются еще и механизмы обеспечения качества,

предусматривающие разработку ряда элементов, ориентированных на осуществление данных видов деятельности на местном уровне. К таким элементам относятся стандартные рабочие процедуры, справочники, собственно регистрационные бланки, обучение, методические рекомендации, семинары, новостные бюллетени и посещения на местах. Цель настоящего подраздела – подробно познакомиться с этими элементами и рассмотреть возможности их использования для обеспечения качества записей на уровне местного регистратора.

(а) Справочники

275. Наличие у местных регистраторов доступа к справочникам поможет обеспечить единообразие на всех уровнях системы. Справочники будут обеспечивать согласованность действий как между центральным ведомством и учреждениями на местах, так и между самими местными регистрационными пунктами. Справочник для местных регистраторов должен рассматриваться как динамично меняющийся документ, и руководству следует уделять ему пристальное внимание. Иными словами, необходимо понимать, что однажды составленный справочник будет нуждаться в регулярном изменении и обновлении. Учитывая это, рекомендуется выпускать печатные версии справочников не в переплете, а в несброшюрованном формате. При необходимости внесения изменений это позволит заменять отдельные страницы. Если возникнет необходимость в дополнительных разделах, можно будет добавить новые страницы. Несмотря на то, что в настоящее время предпочтительными являются электронные или онлайн-версии справочников (среди прочего в виде электронных копий, сетевых изданий и других онлайн-ресурсов и интерактивного программного обеспечения), печатные издания по-прежнему могут быть востребованы местными органами регистрации, имеющими ограниченный доступ в Интернет.

276. Справочник разъясняет порядок осуществления различных этапов процесса регистрации, включая составление записей, отчетность и выдачу свидетельств; хранение и обеспечение сохранности регистрационных записей; и меры безопасности. Кроме того, он должен содержать тексты законов, регулирующих регистрацию актов гражданского состояния и статистический учет естественного движения населения, а также всех правил и регламентов, относящихся к данной сфере. Также справочник должен описывать все разработанные принципы интерпретации и уточнения законов и регламентов. Например, закон может гласить, что копии записей актов гражданского состояния могут выдаваться «гражданам, проявляющим осязательную заинтересованность в получении записи». Соответствующий регламент может определять лиц, имеющих осязательную заинтересованность, как «регистраруемое лицо, определенных непосредственных членов семьи регистрируемого лица и законного представителя одного из вышеназванных лиц». В дальнейшем может быть разработан руководящий принцип, согласно которому под непосредственными членами семьи должны пониматься «родители, бабушки и дедушки, братья и сестры, законные опекуны и дети», как это предусмотрено действующим в стране законом о семье и другими нормативно-правовыми актами, регулирующими данную сферу. Чтобы все местные регистраторы могли выдавать заверенные копии, следуя тому же единому порядку, что и центральное ведомство, и другие учреждения, действующие на территории страны, важно, чтобы у каждого местного регистратора был экземпляр закона, регламента и сборника руководящих принципов.

277. Другой важной позицией, которая должна быть включена в справочник, являются последние версии всех формуляров, которые необходимы для поддержания эффективного функционирования системы. К их числу относятся не только бланки официальных документов, которые подлежат заполнению, но и любые шаблоны, предлагаемые в помощь заполнению официальных бланков, а также любые административные формуляры, предназначенные для поддержания информационного взаимодействия между местным регистратором и центральным ведомством (заказы на поставку, заказы на бланки документов, формы отчетов, формы страниц регистрационных журналов и другие). Каждый официальный формуляр должен сопровождаться пошаговой инструкцией по его заполнению. Если в формуляре

предусмотрено поле для указания даты рождения, должны быть даны конкретные инструкции о том, можно или нельзя использовать сокращения для обозначения месяца; разрешается ли указывать дату одними цифрами; и каким должен быть формат даты, а именно «месяц/день/год» или «день/месяц/год».

278. Инструкции по сбору информации, относящейся к конкретным признакам, должны по возможности включать разъяснения, с какой целью запрашивается данная информация. Например, если предусмотрен вопрос о возрасте матери, инструкция может разъяснять, что это переменная, которая используется при разработке статистических данных в рамках исследований, посвященных возрастам, в которых возникают факторы риска для успешного деторождения. Разъяснения такого рода служат важным методическим подспорьем для регистраторов и могут оказаться очень полезными при работе на местах в случаях, когда заявитель отказывается сообщить ту или иную информацию. Разъяснение должно также содержать указание на то, как будут использоваться данные. Эту важную информацию необходимо сообщать всегда, когда это возможно. Все эти правила, регламенты и короткие разъяснения должны быть заложены в программное обеспечение, используемое при регистрации, а также в повседневные процессы регистрации.

279. основополагающая тема справочников – информационное взаимодействие. Поэтому хороший справочник должен содержать список лиц, к которым можно обращаться при возникновении проблем; причем это должны быть не только сотрудники центрального ведомства, которые могут давать ответы на вопросы по конкретным темам, но и другие регистраторы, распорядители похорон, коронеры и медицинские работники, чья помощь может потребоваться для правильного заполнения того или иного формуляра. Руководству следует также назначить кого-то из сотрудников центрального ведомства ответственным за рассылку всем обладателям справочника соответствующих изменений, исправлений и обновлений. Это означает, что необходимо вести регулярно обновляемый список обладателей справочника, чтобы обновления к нему могли получать все участники регистрационной сети. Действенному решению этой задачи помогают рассылаемые по электронной почте циркуляры, специальный сетевой дискуссионный форум и электронная «доска объявлений» на базе внутрикорпоративной сети.

(b) Минисправочники

280. Справочники по конкретным темам могут быть полезны в тех случаях, когда издание более общего руководства, скажем, масштаба пособия для местных регистраторов не необходимо и нецелесообразно. Например, многие врачи лишь изредка заполняют формуляры, предназначенные для регистрации смерти. Следовательно, очень уместной может быть помощь в момент составления записи о смерти. Мало кто из врачей захочет тратить время на поиск такой помощи в полноразмерном справочнике. В данном случае хорошим решением может быть изготовление двусторонних ламинированных карточек с инструкциями по заполнению пункта о причинах смерти в формуляре, предназначенном для регистрации смерти⁷⁸. Такие карточки могут быть распространены среди врачей или розданы распорядителям похорон, чтобы те имели их под рукой на случай, если такая карточка понадобится врачу, или оставлены в больничных учреждениях, в тех местах, где они скорее всего могут понадобиться. Везде, где внедрялись такие карточки, от врачей поступали положительные отзывы и благодарность. Также могут быть разработаны методические руководства для коронеров с инструкциями по заполнению пункта о характере смерти (например, естественная смерть, самоубийство, убийство, несчастный случай и так далее); пошаговые инструкции по составлению записей о браке для должностных лиц, регистрирующих браки; или инструкции для секретарей судов по вводу судебного решения о разводе в систему регистрации актов гражданского состояния.

281. Помимо случаев, которые описаны выше, местные регистраторы и заявители используют на повседневной основе регистрационные формуляры. Следовательно, эти формуляры сами по себе могут служить эффективным средством обуче-

⁷⁸ См. Всемирная организация здравоохранения, «Причина смерти в свидетельстве о смерти согласно МКД-10: краткий справочник» (Женева, 2010 г.). Доступно по ссылке: http://apps.who.int/classifications/apps/icd/icd10training/ICD-10%20Death%20Certificate/html/ICD-10_Resources/causeofdeathflyer.pdf.

ния. Регистрационные формуляры должны быть понятными и не требующими объяснений и при необходимости содержать точные инструкции. Формуляры должны быть простыми и удобными в использовании, легко читаемыми и легко заполняемыми. Настоятельно рекомендуется разработать специальные версии формуляров для определенных групп населения, таких как инвалиды и представители коренных народов.

(с) Новостные бюллетени (в электронном и бумажном формате)

282. Новостные бюллетени представляют собой еще один полезный механизм обмена информацией, который поможет обеспечить качество процесса регистрации в местных подразделениях. Новые законы, регламенты, руководящие принципы и протоколы должны включаться в справочники. Информацию о новых нормах, причем с сопроводительными пояснениями, можно доводить до сведения местных регистраторов и других заинтересованных лиц быстрее посредством ежеквартальных новостных бюллетеней. С помощью новостных бюллетеней можно также информировать читателей о готовящихся изменениях в содержании справочников. Новостные бюллетени – это еще и отличный способ поддерживать осведомленность всех участников системы о последних кадровых изменениях как в центральном ведомстве, так и в местных подразделениях.

283. Кроме того, новостные бюллетени хорошо подходят для распространения информации о тех, кто демонстрирует наилучшие показатели своевременности. Эффект от этого будет максимальным, если такая информация будет поощрять участие, создавая положительный настрой. Иными словами, в новостном бюллетене можно перечислить 10 больничных учреждений или местных пунктов регистрации, которые демонстрируют самые лучшие показатели своевременности. Это будет стимулировать к соревнованию других поставщиков информации, стремящихся к высоким показателям, не подрывая при этом командного духа упоминанием менее результативных пунктов или учреждений регистрации. Еще один способ использования новостных бюллетеней, который оказался популярным и полезным, заключается в публикации полезных советов по разным аспектам работы, основанный на практическом опыте успешных местных регистраторов. Хорошим примером может служить то внимание, которое привлек к себе новостной бюллетень Генерального регистратора Новой Зеландии, адресованный распорядителям похорон⁷⁹. Этот новостной бюллетень содержит информацию, касающуюся подготовки и организации прощания с умершим, новых требований к оформлению бумажных регистрационных документов о смерти, процесса сверки данных о человеке от рождения до смерти и новой структуры тарифов, а также новости проекта SmartStart⁸⁰ и напоминания общего порядка.

284. Представленные выше идеи актуальны главным образом для новостных бюллетеней, выпускаемых регистрационной секцией ведомства. Тем не менее, некоторые из этих идей применимы и к новостным бюллетеням, выпускаемым службой статистики. Эти бюллетени будут в большей степени посвящены порядку сбора и использования данных. Их выпуск также будет способствовать более аккуратному и полному предоставлению данных специалистами, работающими на местах. Помимо этого, новостные бюллетени, посвященные статистическому учету естественного движения населения, будут информировать об исследованиях и публикациях, в которых использованы собранные данные. Популярным разделом новостных бюллетеней о статистическом учете естественного движения населения является раздел, посвященный обеспечению качества.

(d) Обучение

285. Важность непрерывного комплексного обучения как средства обеспечения качества процессов регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения нельзя переоценить. Разработка программы обучения должна быть постоянной обязанностью центрального ведомства. Учебные программы и курсы повышения квалификации должны быть

⁷⁹ Выпуск за март 2017 г. доступен по ссылке: <http://createsend.com/t/j-20AF7E74C477B50F>.

⁸⁰ Более подробная информация о проекте представлена выше, во Врезке 8 Главы II.

построены с учетом требований конкретных аудиторий и встроены в обычные планы работы органов регистрации актов гражданского состояния по всей стране.

286. В планах обучения должно проводиться различие между внутренним обучением, которое ориентировано на регистраторов актов гражданского состояния, специалистов по статистическому учету естественного движения населения и другой техникой и административный персонал, и внешним обучением, которое ориентировано на лиц, принимающих политические решения, местных должностных лиц, медико-санитарных работников и других лиц, имеющих отношение к обеспечению качества и использованию систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения и отвечающих за них. Внутреннее обучение должно быть сосредоточено на приемах, методах, навыках, процессах и порядке заполнения формуляров и должно касаться вопросов, которые связаны с профессиональными обязанностями и функциями. Внешнее обучение должно быть предназначено для информирования групп о потребностях и функциях систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, и должно ставить целью развитие лучшего понимания и сотрудничества. Внешнее обучение представляет собой важнейший механизм повышения качества и, чтобы заручиться сотрудничеством и поддержкой всех участвующих сторон, им нельзя пренебрегать. Например, в случае с данными, которые передают в систему медико-санитарные работники, качество передаваемой информации зависит от понимания ими важности того, насколько достоверна эта информация и как она будет использоваться. По этим причинам программы обучения как внутреннего, так и внешнего, должны быть неотъемлемой частью систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Эти программы должны проводиться не эпизодически, а на регулярной основе, и отвечать за их проведение должны обе системы⁸¹.

⁸¹ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, п. 632.

287. Обучение не должно ограничиваться специалистами по регистрации актов гражданского состояния и статистическому учету естественного движения населения. Необходимо разрабатывать специальные курсы для медицинских работников – отдельные для персонала, который действует в качестве заявителей и предоставляет информацию о событиях и лицах, имеющих отношение к ним, и для врачей, которые составляют медицинские свидетельства о причинах смерти.

288. Важным средством повышения качества работы регистраторов, статистиков, а также медицинских работников и исследователей, является создание национальной профессиональной ассоциации регистраторов актов гражданского состояния и специалистов по статистическому учету естественного движения населения, целью которой должно быть, среди прочего, содействие обмену мнениями по вопросам применения законов о регистрации актов гражданского состояния и выработка стратегий совершенствования регистрационной деятельности. Применение данного подхода целесообразно как в централизованных, так и в децентрализованных системах регистрации актов гражданского состояния, но особенно полезно, когда администрирование национальной системы регистрации актов гражданского состояния децентрализовано. Преимущество наличия единой профессиональной ассоциации состоит, в частности, в том, что она объединяет всех, кто участвует в регистрации и анализе происходящих в стране событий естественного движения населения, будь то непосредственно или в режиме переписки, и таким образом способствует единообразию регистрации, популяризации передового опыта, разрешению возникающих проблем и повышению профессионального уровня⁸².

⁸² Там же, п. 337.

289. Кроме того, настоятельно рекомендуется ежегодно проводить заседания такой профессиональной ассоциации; это создаст возможности для свободного обмена идеями и опытом, что может очень благотворно отразиться на системе регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Такие заседания могут проводиться в форме научной конференции, программа которой включает добровольные выступления с докладами, представление практических примеров, инноваций, выводов и наглядных материалов и другие подобные мероприятия.

Глава IV

Поддержка систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения

А. Введение

290. На сегодня более двух третей стран мира не имеют достоверных и надежных статистических данных о естественном движении населения, получаемых посредством регистрации актов гражданского состояния, которая представляет собой оптимальный источник таких данных. Учитывая острую необходимость в таких данных, в настоящее время на международном уровне прилагаются усилия, направленные на совершенствование систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, особенно в развивающихся странах. Важность получения полных, достоверных и своевременных статистических данных о естественном движении населения, основанных на информации системы регистрации актов гражданского состояния, невозможно переоценить, так как эти данные играют ключевую роль в оценке характеристик народонаселения при планировании и выработке политического курса, а также при оценке различных программ. По мере того, как инициативы, направленные на совершенствование системы, обретают форму, будет возрастать потребность в надежных методологиях, позволяющих измерять и отслеживать достижения в области повышения качества статистических данных о естественном движении населения на национальном и субнациональном уровнях.

291. Настоящая глава задает широкие рамки для оценки качества регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения и содержит практические рекомендации по внедрению различных методов и приемов, предназначенных для решения этой задачи.

В. Что необходимо учитывать, оценивая качество систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения

292. Рассматривая вопрос оценки качества систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, следует уделить особое внимание двум аспектам этих систем: во-первых, оценке механизмов обеспечения качества, которые относятся к правовым, административным и техническим элементам, приводящим в действие системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения; и, во-вторых, оценке данных, осуществляемой на основе таких параметров, как охват и полнота регистрации и ошибки в информационном содержимом данных.

293. Поскольку, в конечном счете, качество данных зависит от структуры и рабочего состояния систем, оценка первого аспекта (механизмов обеспечения качества) поможет выявить общесистемные факторы, сказывающиеся на качестве как услуг и записей актов гражданского состояния, так и статистического учета естественного движения населения. В совокупности оценка обоих аспектов (ме-

ханизмов обеспечения качества и самих данных) поможет разработать меры по устранению недостатков и выявить искажения в данных, которые укажут на то, каким образом следует откорректировать статистическую информацию, чтобы получить эмпирические оценки конкретных коэффициентов и показателей естественного движения населения.

1. Важность оценки качества

294. Регистрация актов гражданского состояния представляет собой оптимальный источник информации о личности и гражданском состоянии, а также регулярно поступающих надежных статистических данных о естественном движении населения, которые могут использоваться как основа для выработки политики в области человеческого развития и для контроля достижения целей и задач, поставленных на определенные периоды. В условиях современного мира статистические данные о естественном движении населения во многих развивающихся странах, включая коэффициенты и показатели, в значительной степени представляют собой оценки, полученные на основе моделей, а не эмпирические показатели, полученные из систем регистрации актов гражданского состояния. Этот недостаток объясняется плохим функционированием процессов и систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в этих странах. Для повышения качества систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения реализуются соответствующие инициативы, призванные сделать их надежными источниками индивидуальных регистрационных записей и достоверных статистических данных о естественном движении населения.

295. Оценка качества данных представляет собой важный первый шаг, который должен предшествовать анализу и использованию данных. Оценка качества регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения призвана лечь в основу планирования и оценки результативности инициатив, которые направлены на совершенствование систем. Для оценки качества и сравнения результатов такой оценки за разные периоды времени и для разных групп населения необходима стандартная система параметров и показателей.

296. Результаты оценки качества данных важны для решения двух задач:

- (a) Во-первых, для выявления и количественной оценки искаженных данных, которые могут быть исправлены или скорректированы для получения более надежных значений демографических показателей;
- (b) Во-вторых, для выявления вызванных искажением данных общественных проблем, которые могут указывать на то, какие меры должны быть приняты для предотвращения проблем с качеством данных.

Оценка качества данных представляет собой постоянно действующее требование, которое распространяется, в том числе и на страны с высоким качеством статистических данных о естественном движении населения.

2. Конфиденциальность и неприкосновенность частной жизни в контексте оценки качества

297. Предпочтительно, чтобы оценка качества данных проводилась группой экспертов, наделенных определенной степенью независимости. Это поможет сделать оценку функционирования системы и производимых ею данных объективной и свободной от влияния каких-либо заинтересованных лиц, чьи показатели работы могут оцениваться или быть предметом рассмотрения.

298. Результатом оценки являются статистические показатели результативности и качества данных. В свою очередь интерпретация статистических показателей должна осуществляться с учетом системных проблем, которые следует обсуждать в основном в контексте процессов и функций, не называя конкретные учреждения или сотрудников, чтобы была обеспечена конфиденциальность и неприкосновен-

ность частной жизни и поддерживалось взаимное доверие заинтересованных лиц. Если коротко, выводы оценки следует обсуждать в конструктивном духе и объ- являть, сопровождая их четкими и исполнимыми рекомендациями по вопросам повышения качества.

С. Структура оценки качества системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения

299. Предполагается, что для оценки качества регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения важно иметь основу для планирования и измерения воздействия инициатив, направленных на совершенствование системы. Для оценки качества и сравнения результатов такой оценки за разные периоды времени и для разных групп населения необходима стандартная система параметров и показателей. Структура оценки качества регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения включает:

- (а) Оценку системы обеспечения качества, которая заключается в проверке структурной концепции, производственных процессов, инфраструктуры, администрирования и функционирования систем, предназначенных для регистрации событий естественного движения населения, порядка выдачи юридических документов и порядка разработки статистических данных о естественном движении населения;
- (б) Оценку качества данных, включающую проверку ряда аспектов, среди которых полнота, достоверность, возможность обобщения результатов, актуальность, сопоставимость, своевременность, наличие и доступность статистических выкладок и данных о естественном движении населения⁸³.

300. Процессы и процедуры, необходимые для применения этой структуры, предполагают сочетание количественных и аналитических (объективных) методов и качественных, основанных на наблюдениях (субъективных) оценок, которые обеспечат контекстуальное подтверждение качества данных, а также эмпирические доказательства, на основе которых могут разрабатываться меры, направленные на повышение качества данных.

1. Обеспечение качества регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения

301. Как рекомендует третье пересмотренное издание *«Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения»*, управление системами регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения должно осуществляться правительствами в соответствии с действующей в их странах нормативно-правовой, административной и технической базой. Существующая в каждой из стран база регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения должна соответствовать международным рабочим стандартам, принятым для каждого из ее элементов. Кроме того, для эффективного функционирования системы с точки зрения своей структуры и организации она должна отвечать местным требованиям. Оба этих аспекта, а именно, соответствие международным стандартам и соответствие местным требованиям, представляют собой эталонные показатели качества системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, призванные гарантировать, что цели и результаты функционирования системы соответствуют ее назначению. Следовательно, тщательная оценка этих механизмов обеспечения качества необходима для выявления потенциальных недостатков в каждом из этих аспектов. В дальнейшем эти недостатки могут быть

⁸³ Прасанта Махапатра и др., «Система регистрации актов гражданского состояния и статистика естественного движения населения: примеры успеха и упущенные возможности». *Lancet*, том 370, No. 9599, сс. 1653–1663 (2007 г.); Чалapati Рао и др., «Оценка национальной статистики причин смерти: принципы и применение на примере Китая», *Бюллетень Всемирной организации здравоохранения*, том 83, сс. 618–625 (август 2005 г.); Дэвид Филипс и др., «Составной показатель для оценки данных о смертности и причинах смерти: индекс эффективности статистического учета естественного движения населения», *Population Health Metrics*, том. 12, No. 14 (2014 г.). Доступно по ссылке: www.pophealthmetrics.com/content/supplementary/1478-7954-12-14-s1.pdf.

устранены с помощью соответствующих мер, направленных на обеспечение качества обслуживания и результатов функционирования системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.

302. Входящий в состав системы элемент регистрации актов гражданского состояния включает нормативно-правовую и административную базу, на основе которой организуется регистрация индивидуальных событий естественного движения населения, а элемент статистического учета естественного движения населения обеспечивает мероприятия, связанные с разработкой и администрированием данных, относящихся к регистрируемым событиям, с целью производства статистики естественного движения населения. В какой-то степени эти два крупных элемента пересекаются. Например, нормативно-правовая база будет включать и нормы, регулирующие регистрацию индивидуальных событий естественного движения населения, и инструкции по разработке данных. Часто учреждения и персонал, отвечающие за регистрацию событий естественного движения населения, имеют дополнительные обязанности, связанные с обработкой и администрированием регистрируемых данных и статистики естественного движения населения. Таким образом, обеспечение качества системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения охватывает такие аспекты, как адекватность структуры системы, наличие необходимых ресурсов и надежность вспомогательных процессов, обеспечивающих функционирование системы; иными словами, процессов, обеспечивающих полную и правильную регистрацию событий естественного движения населения, а также эффективность обработки, разработки и анализа статистических данных о естественном движении населения. На Рисунке 8 концептуально представлены элементы обеспечения качества вьетнамской системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.

Рисунок 8

Концептуальная структура элементов обеспечения качества вьетнамской системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения



303. Обеспечение качества регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения оценивается по стандартной схеме путем проверки процессов, связанных с соблюдением международных стандартов, и оценки институционального и человеческого потенциала, задействованного в обеспечении качества. Проверка процессов осуществляется путем схематизации производственных процессов, реализуемых в системах регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, определения обязанностей и функций основных институтов и персонала и установления последовательности событий, от момента, когда произошло событие естественного движения населения, до выдачи соответствующих документов, а также включения события в соответствующие статистические выкладки по естественному движению населения. Там, где это уместно, нормативно-правовую базу и административную структуру необходимо подвергать проверке на предмет наличия в них потенциальных угроз качеству данных, связанных, например, с протоколами регистрации по месту события или по месту постоянного проживания; численностью экспатриантов; регистрацией в офшорной зоне; и регистрацией событий естественного движения населения при чрезвычайных ситуациях.

304. Согласно третьему пересмотренному изданию «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения»⁸⁴, при оценке систем обеспечения качества регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения рекомендуется принимать во внимание следующие параметры:

- Обеспечение качества в целом;
- Структура регистрации актов гражданского состояния;
- Производственные процессы;
- Инфраструктура;
- Администрирование и организация работы;
- Внутренние проверки.

Более подробно каждый из этих параметров рассматривается в последующих подразделах.

(а) Обеспечение качества в целом

305. При оценке системы обеспечения качества следует проверять наличие межведомственного координационного комитета, представленного основными заинтересованными сторонами. Необходимо также проверять, назначен ли председатель этого комитета (должность председателя может поочередно переходить к представителям разных ведомств по принципу ротации). Комитет должен иметь устав, определяющий функции и обязанности различных учреждений: так, на министерство здравоохранения может быть возложена обязанность кодировать и анализировать причины смерти. Должны быть также установлены конкретные сроки и определен график проведения заседаний комитета. Наконец, комитет должен требовать предоставления ежегодных отчетов об общих результатах деятельности по регистрации актов гражданского состояния и статистическому учету естественного движения населения на местном и национальном уровнях.

306. Необходимо также оценивать уровень политической поддержки и гражданского участия в обеспечении качества регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. При проведении оценки следует проверять наличие деятельности, направленной на повышение осведомленности населения и его вовлеченности в процесс регистрации актов гражданского состояния. К числу рекомендуемых мероприятий относится регулярная трансляция по местному радио и телевидению сообщений с разъяснениями, почему необходимо участвовать в регистрации

⁸⁴ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», Статистические документы, Серия М, No. 19, 3-е пересмотренное издание (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.13. VII.10), pp. 577–578.

⁸⁵ Подробнее см. «Справочник по системам регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения: развитие информации, образования и коммуникаций» (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No. 98.XVII.4). Настоящее издание пересмотрено в 2018 г.

⁸⁶ См. «Справочник по системам и методам статистического учета естественного движения населения», том II, «Обзор национальной практики», Методологические исследования, серия F, No. 35 (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.84.XVII.11). Доступно по ссылке: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_35v2E.pdf. Позднее Статистический отдел Организации Объединенных Наций опубликовал серию технических докладов о состоянии регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в разных регионах мира; доступно по ссылке: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/crvs/index.cshhtml#report>.

⁸⁷ Всемирная организация здравоохранения, «Повышение качества и использование информации о рождениях, смертях и причинах смерти: руководство для стандартизованного анализа ситуации в странах» (Женева, 2010 г.).

⁸⁸ Всемирная организация здравоохранения, «Быстрая оценка национальных систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения» (WHO/IER/his/STM/2010.1).

актов гражданского состояния и какие выгоды дает такое участие⁸⁵. Расширению гражданского участия может также способствовать привлечение руководителей местных общин, которые могли бы помогать семьям ориентироваться в процедурах, которым необходимо следовать в процессе уведомления и регистрации.

307. Общая оценка качества системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, включая, где это возможно, оценку как компонента обеспечения качества, так и компонента качества данных, должна осуществляться на периодической основе. Это особенно важно для стран, которые укрепляют свои системы путем проведения реформ и мер, направленных на улучшение результатов работы в целом. Существует несколько подходов к проведению общей оценки. Распространенным подходом является самооценка и доведение информации по различным аспектам функционирования системы с использованием подробных вопросников, регулярно направляемых в национальные ведомства регистрации актов гражданского состояния и службы статистики Статистическим отделом Организации Объединенных Наций. Информация и данные заполненных вопросников сводятся в подробные обзоры, в которых анализируются и сравниваются структуры и результаты работы национальных систем-респондентов⁸⁶.

308. Другой подход к общей оценке системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения заключается в проведении под руководством технических экспертов серии общенациональных консультаций с заинтересованными сторонами⁸⁷. С этой целью Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) в сотрудничестве с Университетом Квинсленда (Австралия) разработала стандартный опросник под названием «Средство быстрой оценки» (Rapid Assessment Tool)⁸⁸, предназначенный для быстрой оценки достоинств и недостатков системы в ее текущем состоянии. Более подробная информация об «Средстве быстрой оценки» представлена во Врезке 14. К числу заинтересованных сторон относятся представители официально назначенных национальных организаций, на которые законодательным порядком возложена ответственность за систему регистрации актов гражданского состояния, а также представители сектора здравоохранения, службы статистики, местных администраций, гражданского общества и других национальных и международных структур, имеющих отношение к регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения или заинтересованных в них. Данный подход опирается также на информацию, которую сообщают по собственной инициативе государственные должностные лица, а результаты его применения потенциально служат основой для разработки национальных планов стратегического развития системы регистрации актов гражданского состояния и естественного движения населения. Результаты этой деятельности, известные под названием «быстрых и комплексных оценок» (см. Вставку 14), могут служить прямым подтверждением наличия административных и технических ограничений, негативно сказывающихся на функционировании системы, и могут способствовать повышению осведомленности национальных заинтересованных сторон о различных аспектах работы по регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.

Вставка 14

ВОЗ: «Средство быстрой оценки»

«Средство быстрой оценки» разработано в дополнение к полному руководству (опубликовано ранее) и рекомендуется для применения странам до проведения полной проверки своих систем. Для удобства разработки данных средство доступно как в текстовом формате, так и в виде сводной таблицы. И текстовая, и табличная версия тщательно отрецензированы коллегией технических экспертов.

«Средство быстрой оценки» включает 25 вопросов, касающихся функционирования систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Эти вопросы разбиты на 11 групп:

- Нормативно-правовая база регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения;
- Регистрационная инфраструктура и ресурсы;
- Организация и функционирование системы статистического учета естественного движения населения;
- Полнота регистрации рождений и смертей;

Хранение и передача данных;

- Соответствие практики Международной статистической классификации болезней и проблем, связанных со здоровьем (МКБ), и выдача свидетельств в больничных учреждениях и вне их;
- Практика, негативно влияющая на качество данных о причинах смерти;
- Практика применения кодов МКБ;
- Квалификация и обучение кодировщиков и качество кодирования;
- Качество данных и проверка их достоверности;
- Доступ к данным, их распространение и использование.

При ответе на каждый вопрос странам предлагается выбрать один из четырех сценариев, описывающих спектр типичных гипотетических ситуаций. Каждому сценарию соответствует определенное количество баллов (от 3 до 0), на основе которых подсчитывается общая оценка. Данная оценка не имеет научной значимости и должна рассматриваться как ориентировочный показатель функциональности и качества систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. По результатам такой оценки некоторые страны могут прийти к выводу о необходимости проведения полной проверки. «Средство быстрой оценки» позволяет в короткий срок получить общую информацию о том, насколько в целом хорошо или плохо функционирует существующая в стране система.

При этом важна не сама сумма баллов, а процесс, в результате которого она получена. Быстрая оценка не должна быть попыткой одного человека дать подходящие ответы на все вопросы вопросника; скорее это коллективное действие, которое должно осуществляться группой лиц, разбирающихся в вопросах регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Вопросы, включенные в опросник, призваны вызвать дискуссию между старшими должностными лицами, отвечающими за различные аспекты систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.

309. По результатам общей оценки должны быть даны конкретные практические рекомендации по совершенствованию административных и технических аспектов системы, соответствующие методике и международным стандартам оценки систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. В ходе оценки необходимо также учитывать, как на работу системы влияют социальные факторы, такие как политическая поддержка на местном и общенациональном уровне и гражданское участие.

310. В принципе на этапе, когда в стране возникает очевидный запрос на надежную и эффективную систему, необходима детальная оценка всех аспектов регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Она обеспечит принятие на национальном уровне соответствующих обязательств, а также подтолкнет к осуществлению последующих мер, которые будут основаны на сделанных выводах и выработанных рекомендациях. Такая оценка подразумевает проведение в масштабах всей страны таких мероприятий, как проверка документации, консультации, инспекторские поездки на места, эмпирическая оценка качества данных на местах и анализ статистических данных о естественном движении населения. Методы оценки и способы построения выводов должны в целом соответствовать методологии, которая представлена в настоящей главе. Предлагаемые реформы должны способствовать устранению административных, технических и социальных ограничений, негативно сказывающихся на функционировании системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Рекомендации должны проверяться посредством формативных исследований в рамках небольших экспериментальных проектов и затем выноситься на национальный уровень в виде масштабной исследовательской программы, предусматривающей мониторинг и оценку последствий как для регистрации актов гражданского состояния, так и для статистического учета естественного движения населения.

311. По прошествии определенного времени (от трех до четырех лет) с момента начала работы по развитию системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения или по разработке программы ее укрепления может быть проведена общая оценка, призванная содействовать проведению по всей стране реформ и мероприятий, направленных на повышение качества данных. Где это возможно, обычная программа работы на местах и мероприятия по внутренней проверке системы могут быть дополнены соответствующими функциями мониторинга и оценки. По мере стандартизации системы и улучшения показателей ее функционирования потребность в таких общих оценках будет сводиться к минимуму и в перспективе может быть ограничена стадиями проведения масштабных правовых реформ, изменения административных структур или пересмотра основных стандартов в области данных.

(b) Структурное устройство системы регистрации актов гражданского состояния

312. Как объясняется выше, в Главе I, система регистрации актов гражданского состояния состоит из нескольких структурных элементов, которые требуют оценки. К ним относятся модель структурного устройства, отличительные характеристики институтов и их роли в системе регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения и нормативно-правовая база, на основе которой они осуществляют свою деятельность.

313. На начальной стадии необходимо четко определить и изучить структурное устройство существующей в стране системы, исходя из ее принадлежности к той или иной модели – а именно, является она централизованной или децентрализованной (см. Главу I, разделы B и C) – и конкретному варианту соответствующей модели. Члены группы, которая оценивает, как обеспечивается качество регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, должны четко понимать характеристики, преимущества и ограничения каждой из этих моделей и их вариантов.

314. Чтобы полностью оценить потенциальные достоинства и недостатки системы, прежде чем переходить к анализу отдельных элементов, необходимо хорошо разобраться в структурном устройстве модели. В децентрализованных моделях важно проанализировать структуру обеспечения качества регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения вплоть до субнационального уровня, так как это позволит понять, как струк-

турное устройство влияет на эффективность системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Результаты этого анализа могут быть положены в основу развития механизмов обеспечения качества посредством мер по укреплению системы, направленных на конкретные недостатки структурного устройства.

315. Оценивая структурное устройство модели, важно также выявить ключевые государственные ведомства и институты, отвечающие за конкретные мероприятия по регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения или участвующие в них. Записи актов гражданского состояния служат многим целям, включая управление идентификационными данными физических лиц в интересах обеспечения национальной безопасности и предоставления различных государственных услуг. В свою очередь, статистический учет естественного движения населения представляет собой важную основу для выработки направленной на население политики администрирования, планирования и охраны здоровья. Как следствие этого в системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в качестве заинтересованных сторон вовлечены самые разные министерства, ведомства и персонал, которые сообщают о событиях естественного движения населения, предоставляют регистрационные услуги и участвуют в обработке, разработке и использовании информации регистрационных записей и статистики естественного движения населения. Следовательно, необходимо четко определить эти институты, а также их функции и обязанности, обусловленные структурным устройством системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.

316. Подобный анализ институтов может дать важную информацию о потенциальных ограничениях структурного устройства системы и наличии в нем узких мест и послужить основой для изменений, призванных повысить эффективность системы⁸⁹. В результате подобного анализа могут быть предложены изменения структурного устройства, такие как необходимость перехода от централизованной модели к децентрализованной или наоборот. Однако, такие решения должны приниматься с учетом результатов оценки качества данных.

317. Странам, которые находятся на этапе разработки систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, следует рассмотреть и обсудить разные структурные модели, чтобы определить, какая модель в большей степени соответствует административной и социальной среде страны. На этапе планирования важно изучать имеющиеся материалы по различным структурным моделям и консультироваться с техническими специалистами Организации Объединенных Наций, ВОЗ и других национальных регистрационных ведомств, чтобы получать советы по выбору наиболее подходящего структурного устройства. В качестве общего принципа рекомендуется не предлагать абсолютно автономную систему, а разработать и внедрить модель, которая будет интегрирована с существующими в стране административными процессами и ресурсами.

318. Как объяснялось ранее, преимущество централизованной системы заключается в том, что стандартные правила и процедуры регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, определяемые на верхнем уровне, могут единообразно применяться на всей территории страны. С ними можно знакомить в рамках стандартизированных учебных программ, результатом которых будет единообразное внедрение и расширение системы. Более того, любые дополнения и изменения системы также могут разрабатываться централизованно и распространяться одновременно на всю территорию страны⁹⁰. С другой стороны, странам с большой численностью населения, значительной географической разрозненностью или сложной социальной структурой на субнациональном уровне может больше подойти децентрализованная модель устройства системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения⁹¹.

⁸⁹ Например, в индийском штате Харьяна в ходе институционального анализа системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения была выявлена необходимость забрать функцию регистрации у Управления полиции и передать ее Министерству здравоохранения.

⁹⁰ Примером такого внедрения централизованной модели может служить Вьетнам, где за регистрацию актов гражданского состояния, включая представления и составление записей, отвечает одно ведомство – Министерство юстиции. На верхнем уровне действует Генеральное статистическое управление, которое отвечает за составление таблиц и подготовку на основе записей гражданского состояния ежегодного статистического отчета о естественном движении населения. Помимо этого, на верхнем уровне правительство Вьетнама, осознавая необходимость особой обработки информации о причинах смерти, возложило особые обязанности по сбору и анализу данных о зарегистрированных причинах смерти на Министерство здравоохранения. Более подробная информация, представлена в принятом страной Национальном плане действий в сфере регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения на 2017–2024 гг., который доступен по ссылке: http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=2&_page=1&mode=detail&document_id=188102.

⁹¹ Индия, например, построила децентрализованную модель, в рамках которой каждый штат страны внедряет процессы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, опираясь на собственные институциональные механизмы и персонал и исходя, главным образом, из наличия институтов и ресурсов на уровне штата и на местном уровне. Подробное описание индийской системы приводится в ежегодных докладах (www.censusindia.gov.in/2011-Common/Annual_Report.html). См. также Мамта Гупта и др., «Оценка моральности использования данных регистрации актов гражданского состояния: перекрестный анализ ситуации в Индии». Бюллетень Всемирной организации здравоохранения, 2016 г., том 94, No. 1, сс. 10–21. Децентрализованные модели внедрены также в Австралии, Бразилии, Канаде и ряде других стран.

⁹² Подробно данная тема рассматривается в издании «Справочник по системам регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения: разработка нормативно-правовой базы» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.98.XVII.7). Данное издание было пересмотрено в 2018 г.

319. Нормативно-правовая база является ключевым элементом, поддерживающим и приводящим в действие структурное устройство системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения⁹². По сути, нормативно-правовая база состоит из законов и регламентов, которые определяют процедуры регистрации и разработки статистических данных о естественном движении населения. Члены группы, отвечающей за оценку системы обеспечения качества, должны понимать принципы, на которых построена нормативно-правовая база регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, и, кроме того, они должны быть знакомы с примерами законов, правил и регламентов, действующих в разных странах.

320. С точки зрения обеспечения качества нормативно-правовая база, применяемая на общенациональном уровне (или на субнациональном уровне, если речь идет о децентрализованных моделях), должна оцениваться на предмет наличия в ней следующего:

- (a) Определение событий естественного движения населения согласно третьему пересмотренному изданию «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения»;
- (b) Рекомендации по обеспечению всеобщности регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения;
- (c) Закрепление за конкретными учреждениями и персоналом функций регистраторов местного, регионального и центрального уровней;
- (d) Признаваемые заявители событий естественного движения населения, включая заявителей о смерти в учреждениях, таких как гостиницы, места лишения свободы, общественный транспорт и другие общественные места;
- (e) Протоколы регистрации по месту события или по месту постоянного проживания;
- (f) Сроки регистрации и упоминание конкретных штрафов за просроченную регистрацию;
- (g) Протоколы регистрации событий естественного движения населения с участием мигрантов, иностранных граждан и экспатриантов;
- (h) Протоколы регистрации смерти в результате природных и техногенных катастроф, несчастных случаев на производстве и войн, а также смерти при обстоятельствах, которые могут носить криминальный характер;
- (i) Протоколы регистрации случаев, когда лица, пропавшие без вести, могут считаться умершими;
- (j) Особое упоминание процедур уведомления о причинах смерти в форме медицинского свидетельства с заключением о причинах смерти и, где это применимо, методы вербальной аутопсии для случаев смерти в общине;
- (k) Протоколы кодирования, обработки и табличного представления данных, а также доступа к данным и обеспечения неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности.

321. В рамках инициативы «Данные для здравоохранения» (Data for Health Initiative) разработана подробная матрица в помощь оценке национальной нормативно-правовой базы системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения⁹³.

322. Нормативно-правовая база развивается соответственно модели структурного устройства системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. В централизованной модели существует национальный закон о регистрации и соответствующие подзаконные акты, в которых содержится подробная информация о персонале, процедурах и ре-

⁹³ Подробнее см. www.bloomberg.org/program/public-health/data-health/ and www.crvslaws.org.

сурсах⁹⁴. В отличие от нее, в децентрализованной модели нормативно-правовая база предусматривает разработку типового национального закона и подзаконных актов с положением, согласно которому каждая крупная единица политико-административного деления принимает собственные законы и регламенты, исходя из местных особенностей, но в близком соответствии с рекомендуемой моделью⁹⁵. Как упоминалось ранее, в децентрализованных моделях оценка нормативно-правовой базы должна осуществляться отдельно для каждого штата или провинции, которые имеют свои законы.

323. В большинстве случаев регламенты охватывают также процедуры и процессы предоставления, разработки и анализа статистических данных о естественном движении населения. Однако, учитывая растущий спрос на статистические данные о естественном движении населения и присущую им сложность, при проверке механизмов обеспечения качества регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения важно тщательно проверять правила статистического учета естественного движения населения на предмет их соответствия стандарту табличного представления данных, рекомендованному Организацией Объединенных Наций⁹⁶. Кроме того, ВОЗ предписывает стандартные инструкции по предоставлению статистических данных о смертности с разбивкой по причинам смерти в соответствии с Международной статистической классификацией болезней и проблем, связанных со здоровьем⁹⁷.

324. Стандарты уведомления о событиях естественного движения населения и их регистрации, а также их обработки в статистических целях, могут оцениваться путем проверки формуляров и статистических отчетов, используемых при осуществлении процессов регистрации гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. В дальнейшем результаты этой оценки могут служить основой для внесения соответствующих изменений.

325. Со временем, по мере развития системы управления и технологий нормативно-правовая база систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения претерпевает эволюционные изменения. Вместе с ней меняются процедуры и требования статистической отчетности. Могут даже иметь место изменения структурного устройства и институциональных механизмов. В ходе оценки механизмов обеспечения качества регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения этот эволюционный процесс также должен документироваться, начиная с изначальной модели структурного устройства и нормативно-правовой базы с последующим тщательным и систематическим документированием любых вносимых со временем изменений и дополнений. Анализ эволюционных изменений служит отправной точкой для понимания факторов, которые влияют на текущее рабочее состояние системы, и объясняет закономерности в происходящих со временем изменениях качества статистического учета естественного движения населения.

326. Оценивая механизмы обеспечения качества, следует также проверить, содержит ли нормативно-правовая база положения по выработке новых стратегий регистрации актов гражданского состояния при чрезвычайных ситуациях, таких как стихийные бедствия, волнения среди населения и войны⁹⁸.

(с) Производственные процессы

327. Следующим важным шагом в оценке механизмов обеспечения качества регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения является разработка карты или схемы, показывающей взаимосвязи между учреждениями и функции персонала, принимающего участие в уведомлении, регистрации и разработке статистических данных на разных уровнях административной иерархии системы. Для этого лучше всего составить схему, которая описывает процессы информирования о событиях естественного движения населения по мере того, как они происходят, и показывает движение данных с момента их предоставления до конечной разработки статистики естественного движения населения.

⁹⁴ Примеры централизованной нормативно-правовой базы приведены выше в разделе В Главы I.

⁹⁵ Примеры децентрализованной нормативно-правовой базы приведены выше в разделе С Главы I.

⁹⁶ См. «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, Приложение II.

⁹⁷ См. Всемирная организация здравоохранения, «Международная статистическая классификация болезней и проблем, связанных со здоровьем», том 2, Глава 5 (Представление статистических данных).

⁹⁸ Примером специальной нормативно-правовой базы регистрации актов гражданского состояния может служить опыт Шри-Ланки, принявшей такие особые правовые нормы во время преодоления последствий гуманитарного кризиса, который последовал за цунами, случившимся в Азии в 2004 году. Эти правовые нормы предусматривали порядок регистрации смерти лиц, пропавших без вести, в целях закрытия соответствующих юридических дел, оказания финансовой помощи и других услуг социального обеспечения.

328. На схеме должны быть показаны все основные точки, в которых происходит уведомление о событиях, их регистрация и выдача соответствующих свидетельств. В большинстве случаев существуют различия между производственными процессами, осуществляемыми в городской и сельской местности, которые объясняются различиями в администрировании, институциональных механизмах и доступе к инфраструктуре. В некоторых странах процедуры уведомления могут выполняться на уровне деревни, но сама выдача свидетельств о рождении или смерти происходит на более высоком уровне (участка или района). В других случаях уведомление и регистрация на местном уровне осуществляются только для постоянных жителей, а другие лица (такие как мигранты или иностранцы) должны проходить эти процедуры на более высоком уровне. Схематичное изображение производственного процесса должно адекватно фиксировать и описывать все его варианты для всех типов событий естественного движения населения, и при необходимости для городской и сельской местности должны составляться отдельные схемы.

329. Что касается других компонентов оценки обеспечения качества, в децентрализованных моделях необходимо составлять отдельные схемы производственных процессов для каждого штата или провинции. Кроме того, для выявления потенциальных узких мест, препятствующих движению данных, а также недостатков в процедурах сбора данных важно оценивать качество данных в каждой отдельной точке производственного процесса. Среди прочего, это позволит выявлять угрозы пропуска или дублирования данных, которые также отрицательно сказываются на качестве данных.

330. Составление схем производственных процессов должно также включать проверку действующих процедур уведомления, регистрации, выдачи свидетельств и разработки и представления статистических данных на предмет их потенциального влияния на выполнение задач, стоящих перед системой регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. В принципе, главным источником уведомлений о событиях естественного движения населения, а также ответственным за кодирование и анализ причин смерти, выступает сектор здравоохранения. Исключительно важно осознавать, какую существенную функцию выполняет сектор здравоохранения в этом процессе, и привлекать его к участию в мероприятиях по совершенствовании процедур, администрирования и обеспечения работы системы как на местном, так и на общенациональном уровне⁹⁹. В ходе оценки обеспечения качества следует проанализировать функции и обязанности сектора здравоохранения и при необходимости дать соответствующие рекомендации.

331. Производственные процессы должны включать судебно-медицинские процедуры, предусмотренные для случаев смерти в результате полученных травм и других случаев, требующих проведения полицейского расследования и судебно-медицинской экспертизы. Там, где это необходимо, для повышения достоверности статистических данных о смертности с разбивкой по причинам смерти должен быть предусмотрен и обеспечен процесс внесения изменений в статистические данные о естественном движении населения по результатам судебно-медицинского расследования причин смерти. Поскольку известно, что подобное расследование требует определенного времени, в производственном процессе и соответствующих регламентах может быть предусмотрен конкретный срок (например, один год), в течение которого национальная служба статистики обязана представить уточненную версию статистических данных о естественном движении населения страны¹⁰⁰.

(d) Инфраструктура

332. Наличие соответствующей инфраструктуры – критически важный элемент обеспечения качества системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Существует несколько аспектов инфраструктуры, которые требуют оценки. Важнейшим среди них является конкретная сумма, выделенная из бюджета на осуществление деятельности

⁹⁹ Всемирная организация здравоохранения, «Совершенствование регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения на основе применения инновационных подходов в секторе здравоохранения», доклад для технического совещания, Женева, 17–18 декабря 2013 г., документ WHO/HIS/HSI/2014/1. Доступно по ссылке: www.who.int/healthinfo/civil_registration/crvs_meeting_dec2013_report.pdf.

¹⁰⁰ Данная практика применяется в Австралии.

на общенациональном и местном уровне. Хотя точную сумму, которая заложена в бюджет, трудно оценить из-за того, что ресурсы распределяются между разными государственными программами, оценка имеющейся инфраструктуры, осуществленная на основе приведенных ниже параметров, может дать достаточно информации по данному аспекту.

333. Во-первых, чтобы оценить доступность услуг регистрации для населения, следует проанализировать, где расположены и как распределены регистрационные пункты. Низкая доступность услуг регистрации, будь то из-за географических расстояний или из-за ограниченного времени их работы (например, они могут быть открыты только в определенные дни недели), представляет собой фактор, ограничивающий общий результат работы системы регистрации. Для оценки доступности может потребоваться проведение в той или иной форме качественного опроса основных заинтересованных лиц из числа представителей общины; такой опрос позволит понять их конкретные нужды и разработать меры, направленные на расширение и увеличение охвата в целях повышения доступности и наличия регистрационных услуг. Подробнее эта тема была рассмотрена выше, в разделе С Главы II.

334. Другим важным аспектом инфраструктуры является наличие соответствующего офисного пространства, основных элементов материальной части (таких как мебель, источники электроэнергии и средства связи) и необходимых канцелярских принадлежностей и официальных бланков. Оценка данного аспекта может быть включена в программу администрирования и работы на местах, что подразумевает посещение отдельных регистрационных пунктов с периодическими инспекторскими проверками и обратную связь с персоналом, осуществляющим регистрацию, в ходе обзорных совещаний. В последние два десятилетия во всем мире значительно повысилась доступность информационно-коммуникационных технологий, включая компьютеры, принтеры, телефоны и услуги доступа в Интернет, и возможности этих ресурсов следует должным образом использовать для совершенствования деятельности по уведомлению о событиях естественного движения населения, их регистрации, выдаче свидетельств и обработке статистических данных о естественном движении населения. Следовательно, необходимо оценивать, как внедряются эти технологии на всех уровнях и для осуществления всех функций системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, и давать рекомендации по совершенствованию механизмов обеспечения качества системы.

335. На всех уровнях системы необходимо также оценивать наличие квалифицированных кадров, способных реализовывать программу регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Институциональный и кадровый потенциал можно оценивать путем изучения закономерностей в укомплектованности кадрами. Это очень важный аспект с точки зрения полноты регистрации событий естественного движения населения и, что еще важнее, с точки зрения достоверности информационных переменных, фиксируемых в процессе регистрации. Кроме того, в процессе обработки и разработки статистических данных о естественном движении населения может применяться несколько разных методов кодирования и классификации конкретных переменных, таких как возрастные группы, этническая принадлежность, характеристики образовательного уровня и профессиональной принадлежности и причины смерти. Учебные программы для персонала, осуществляющего регистрацию, следует оценивать на предмет достаточности выделяемого времени и материалов, так как это подчеркивает важность обеспечения полноты регистрации событий и достоверности регистрируемых данных. Учебные программы для работников сектора здравоохранения также следует оценивать с точки зрения выделяемого на них времени, предоставляемых материалов и применяемых методов обучения правильному составлению медицинского свидетельства о причинах смерти и использованию вопросников для вербальной аутопсии, если таковая используются в данной стране. Местные врачи также должны проходить обучение составлению медицинского

свидетельства о причинах смерти. Наконец, учебные программы для статистического персонала должны оцениваться на предмет предусмотренного в них объема изучения действующих стандартов кодирования, кодирования, классификации и агрегирования данных и представления данных в табличном формате.

336. Третьим аспектом инфраструктуры, подлежащим оценке с точки зрения обеспечения качества, является сумма бюджетных средств, выделяемая на инфраструктуру, включая кадровые ресурсы, осуществление деятельности по регистрации актов гражданского состояния и статистическому учету естественного движения населения и выезды на места для проверки данных или для участия в учебных программах и обзорных совещаниях. В некоторых странах деятельность по регистрации актов гражданского состояния осуществляется на базе той же инфраструктуры, которой пользуются другие программы местного самоуправления (такие как налогообложение, учет сведений о земельных участках и обеспечение безопасности). Следовательно, при оценке обеспечения качества необходимо учитывать, достаточно ли внимания при таком совместном использовании ресурсов уделяется обеспечению функционирования системы регистрации актов гражданского состояния.

337. На верхнем уровне инфраструктуру также следует оценивать на предмет доступности ресурсов, необходимых для тщательного анализа статистических данных о естественном движении населения. Для этого потребуются группа или специализированное подразделение в структуре национальной службы статистики, а также научно-исследовательский персонал государственных ведомств, специализирующийся на демографическом и эпидемиологическом анализе статистических данных о естественном движении населения. Технический персонал должен иметь навыки оценки качества данных с использованием стандартной методологии, описанной далее в настоящей главе, а также навыки вычисления скорректированных значений основных показателей естественного движения населения, которые используются в целях решения административных задач, связанных с народонаселением, выработки политики в области здравоохранения и проведения оценок.

(е) Управление и осуществление деятельности

338. Материалы и процедуры, используемые при осуществлении деятельности по регистрации актов гражданского состояния и статистическому учету естественного движения населения, должны соответствовать цели обеспечения качества системы. Оценка механизмов обеспечения качества должна включать тщательную проверку структуры формуляров на предмет ее соответствия международным стандартам. Третье пересмотренное издание *«Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения»* содержит минимальный набор переменных, которые должны быть включены в формуляры, используемые при регистрации живорождений, смертей, внутриутробных смертей, браков, разводов и других событий естественного движения населения¹⁰¹. Необходимо также, чтобы лечащий врач заполнял медицинское свидетельство о причинах смерти международного образца, позволяющее указывать на основе имеющейся информации прямые, предшествовавшие, первоначальные и второстепенные причины смерти¹⁰².

339. Помимо формуляров для всех типов событий естественного движения населения, процедуры уведомления, регистрации, выдачи свидетельств, ведения записей, представления статистической отчетности и разработки и представления статистических данных также следует оценивать на предмет их потенциальной эффективности с точки зрения достижения целей системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. В этом контексте и как упоминалось выше, в разделе С Главы II, в системах регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения должны постоянно внедряться стандартные рабочие процедуры для всех их функций. К таким стандартным рабочим процедурам от-

¹⁰¹ См. *«Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения»*, 3-е пересмотренное издание, Таблица III.1.

¹⁰² Соответствующие определения и подробная информация приведены в 3-м пересмотренном издании *«Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения»*, Глава 4.

носятся спецификации, соответствующие деятельности, которая осуществляется на разных уровнях системы (местном, районном и центральном). Оценивая, как обеспечивается качество, следует тщательно анализировать все существующие стандартные рабочие процедуры и их соответствие производственным процессам, связанным с регистрацией актов гражданского состояния и статистическим учетом естественного движения населения, а также предлагать изменения и обновления, направленные на повышение эффективности деятельности. Данному элементу оценки обеспечения качества должна сопутствовать проверка производственных процессов, о которой шла речь выше, в параграфах 314–316.

340. Важность и выгода от привлечения сектора здравоохранения к деятельности, направленной на совершенствование процедур, администрирования и деятельности систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения нельзя переоценить¹⁰³. В общем и целом, сектор здравоохранения является важным источником уведомлений о событиях естественного движения населения и отвечает за кодирование и анализ событий естественного движения населения, в частности, причин смерти. В ходе оценки обеспечения качества следует проанализировать существующие функции и обязанности сектора здравоохранения и при необходимости дать соответствующие рекомендации.

341. При децентрализованных моделях для выполнения важнейших требований как регистрации актов гражданского состояния, так и статистического учета естественного движения населения, необходимо проверять единообразие формуляров и регистрационных процедур, используемых на всей территории страны. В некоторых странах, особенно тех, которые раньше в том или ином виде входили в состав колониальных империй, системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения на разных территориях могли эволюционировать по разным траекториям, в результате чего между ними могли возникнуть различия¹⁰⁴. Если такое положение вещей имеет место и деятельность систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения фрагментирована, необходимо разработать единый для всей страны стандартный набор формуляров и процедур и внедрить его в общенациональном масштабе.

342. В странах, которые в настоящее время создают или совершенствуют свои системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, накопился значительный объем необработанных событий естественного движения населения за предыдущие годы (и даже десятилетия). Хотя нормативно-правовая база может устанавливать конкретные сроки регистрации текущих событий естественного движения населения, эти сроки часто не соблюдаются. Это усложняет процесс включения событий, регистрация которых просрочена, в сводные статистические отчеты о естественном движении населения, которые в идеале должны отражать даты событий, а не даты их регистрации. Оценивая обеспечение качества, следует проверять процедуры, предусмотренные для просроченной регистрации событий, а также процесс последующего включения этих событий в статистические отчеты по естественному движению населения и другие средства распространения информации, выделяя должным образом факт просроченной регистрации для событий, которые были зарегистрированы вне рамок соответствующего отчетного периода.

343. Одновременно с оценкой деятельности по регистрации актов гражданского состояния необходимо оценивать деятельность по статистическому учету естественного движения населения на предмет используемых форматов и инструкций по составлению статистических таблиц и сводных статистических отчетов. В целях обеспечения качества деятельности по статистическому учету естественного движения населения было бы идеально, если бы индивидуальные записи о событиях естественного движения населения были компьютеризированы уже на начальном этапе регистрации. Это упростило бы доступ к индивидуальным записям в целях обеспечения достоверности данных, а также в целях проверки, администрирова-

¹⁰³ Всемирная организация здравоохранения, «Совершенствование регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения с помощью инновационных подходов в секторе здравоохранения».

¹⁰⁴ Так, например, в 1975 году, в ходе проверки системы регистрации смертности в Бразилии были выявлены 43 варианта бланков свидетельств о смерти и формуляров отчетности о причинах смерти, которые использовались в разных муниципальных образованиях страны. Чтобы улучшить механизмы обеспечения качества системы, группа местных экспертов проверила имеющиеся документы и разработала единый, стандартный набор формуляров и процедур, который в дальнейшем был внедрен на всей территории страны. Подробнее см., Бразилия, Министерство здравоохранения, Национальный фонд здоровья, «Руководство по обеспечению функционирования системы информирования о смертности», (Бразилия, 2001 г.). Доступно по ссылке: http://bvmsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sis_mortalidade.pdf.

ния, отображения и распространения данных. В ходе оценки обеспечения качества следует оценивать состояние дел с компьютеризацией индивидуальных записей и наличие конкретных компьютерных программ для проверки данных, внесения поправок в данные и управления просроченной регистрацией.

344. При проверке деятельности, осуществляемой с использованием компьютерной техники, следует также оценивать общедоступность функций базы данных и программ, предназначенных для управления данными, на предмет отображения по требованию пользователя конкретных переменных. Сюда можно отнести возможность получения пользователем свободного онлайн доступа к подборкам данных за год, а также возможность адаптировать запросы данных с учетом потребности в конкретных переменных и агрегированных значениях и возможность загрузки результатов. К странам, в которых открыт всеобщий доступ к базам данных о естественном движении населения, находящимся в ведении государственного ведомства, относятся Бразилия¹⁰⁵ и Шри-Ланка¹⁰⁶.

345. При проверке статистической деятельности следует также оценивать наличие инструкций по минимальному набору стандартных статистических таблиц, подлежащих включению в годовой статистический отчет о естественном движении населения. Как отмечалось выше, в параграфе 322, рекомендованный стандарт табличного представления данных описан в третьем пересмотренном издании «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения», а также в документах ВОЗ. Например, регламенты статистического учета естественного движения населения должны предусматривать отчетность по частоте (абсолютному количеству) живорождений с разбивкой по возрастам матери – этот показатель необходим для вычисления коэффициентов рождаемости как по возрастам, так и общих. Оценивая обеспечение качества регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, следует проверять существующие форматы статистических таблиц на предмет их соответствия международным стандартам и давать необходимые рекомендации по обеспечению такого соответствия.

¹⁰⁵ Бразилия, Министерство здравоохранения, Департамент информатизации единой системы здравоохранения, база данных DATASUS. Доступно по ссылке: <http://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude/tabnet/estatisticas-vitais>.

¹⁰⁶ Шри-Ланка, статистические данные по естественному движению населения за 1970–2003 гг. доступны по ссылке: http://nada.statistics.gov.lk/index.php/catalog/Demography#_r=&collection=&country=&dtype=&from=1970&page=1&ps=100&sk=&sort_by=titl&sort_order=&to=2013&topic=&view=s&vk=.

(f) Внутренние проверки

346. Текущая поддержка и осуществление деятельности системы регистрации актов гражданского состояния лучше всего обеспечиваются с помощью программы регулярных внутренних проверок. Программа внутренних проверок должна осуществляться под контролем межведомственного координационного комитета. Как уже отмечалось, проверяя, как обеспечивается качество, необходимо удостовериться в наличии межведомственного координационного комитета, представленного всеми основными заинтересованными сторонами, а именно, ведомствами и учреждениями, которые непосредственно выполняют функции по уведомлению о событиях естественного движения населения и их регистрации и по разработке статистических данных о естественном движении населения.

347. Системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения должны иметь план текущих внутренних проверок, направленных на оценку результатов функционирования системы, особенно на уровне регистрационных подразделений. Оценивая обеспечение качества, необходимо проверять наличие руководств по инспектированию индивидуальных регистрационных подразделений на предмет организации, результатов и обеспечения их деятельности, а также инструкций по периодичности таких инспекторских проверок. Эти руководства должны быть частью работы на местах (как описано выше в разделе С Главы II), и в них должны быть указаны позиции, подлежащие внутренней проверке, к которым по сути относятся все позиции, проверяемые в категориях «Инфраструктура» и «Управление и осуществление деятельности».

348. Инструкции по проведению проверок должны включать контроль представления статистических отчетов и все основные элементы описанного ниже процесса оценки качества данных, такие как регулярный контроль (например,

на ежемесячной основе) охвата регистрационной работой различных деревень, административных частей города и других административно-территориальных единиц, а также правильность регистрации данных применительно к конкретным переменным. Оценивая обеспечение качества, необходимо проверять наличие требования, согласно которому группе внутренней проверки надлежит обращать особое внимание на частоту и правильность регистрации внутриутробных, неонатальных и младенческих смертей – событий, которые иногда упускаются из виду системами регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Подробно процесс внутренней проверки рассматривается выше, в разделе В Главы III.

349. Оценивая обеспечение качества, следует также учитывать, предусматривают ли инструкции по проведению внутренних проверок проверку соблюдения на местном уровне стандартов данных и процедур кодирования, предписанных нормативно-правовой базой. Инструкции по проведению проверок должны также определять порядок составления протоколов внутренних проверок и их представления на рассмотрение местными и национальными координационными комитетами по регистрации актов гражданского состояния и статистическому учету естественного движения населения. В случаях, когда это возможно, информацию протоколов проверок следует использовать для корректировки системы с целью ее совершенствования, например, путем изменения производственных процессов или порядка осуществления программ, нацеленных на формирование потенциала.

350. В ходе внутренних проверок, которые являются частью программы работы на местах, следует также проверять наличие механизмов обратной связи, позволяющих регистрационным подразделениям сообщать о своей рабочей нагрузке, конкретных потребностях в инфраструктуре или в диагностике проблем, связанных с регистрацией трудных случаев, таких как события с участием мигрантов, проблемы медицинского и правового характера и другие. Для этого можно использовать качественные подходы, такие как проведение во время инспекторских поездок на места обсуждений и собеседований с основными заявителями. При проведении оценки следует также оценивать заинтересованность регистрационного персонала в выполнении стоящих перед ним задач, его мотивированность, а также поддержку и помощь, как административную, так и техническую, которую он получает от руководителей ведомства.

2. Оценка качества данных

351. Оценка качества данных представляет собой второй элемент общей оценки качества системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. В настоящем подразделе дается определение конкретных статистических показателей качества данных и рассматривается ряд методов и приемов оценки качества данных. Описанные приемы предназначены в основном для оценки данных о живорождениях, смертях и внутриутробных смертях, но при этом учитываются и другие аспекты статистики естественного движения населения, такие как достоверность данных о причинах смерти. Где это необходимо, описываются соответствующие принципы интерпретации показателей качества данных.

352. Качество данных должно оцениваться по следующим параметрам: полнота и охват; достоверность; актуальность; своевременность; наличие и доступность.

353. Полнота и охват регистрации актов гражданского состояния и полученных в результате статистических данных о естественном движении населения определяют возможность обобщения и указывают на то, в какой мере набор статистических показателей естественного движения населения действительно характеризует население, к которому он относится. Кроме того, важно установить степень достоверности и точности данных, а именно то, насколько они отражают детали событий естественного движения населения по мере того, как они происходят

среди населения. Нельзя переоценить важность своевременности и актуальности данных для выработки и оценки политики. Наконец, потенциальная польза от данных напрямую зависит от их наличия и доступности. Каждый из этих параметров подробно рассмотрен ниже.

(а) Полнота и охват статистического учета естественного движения населения

354. Возможность обобщать статистические данные о естественном движении населения оценивается по двум параметрам: охвату и полноте. Определение полноты и охвата данных критически важно для правильной расстановки приоритетов, выработки политики и принятия решений. Например, использование данных, собранных только в городской местности, или данных, полученных в условиях низкого уровня регистрации событий среди определенных возрастных групп, будет способствовать принятию решений, не учитывающих нужды неохваченных групп населения. Важно проводить четкое различие между охватом и полнотой, как это предусмотрено приведенными ниже определениями. В более ранних публикациях эти термины используются как взаимозаменяемые, что может способствовать неправильной интерпретации реальных результатов функционирования системы статистического учета естественного движения населения.

355. Термин «охват» означает население, на которое распространяется действие закона о регистрации актов гражданского состояния и соответствующих процедур; он также может означать численность населения, чьи статистические данные о естественном движении населения действительно были разработаны и обработаны. Кроме того, этот термин можно употреблять применительно к нескольким разным параметрам, включая административный охват и охват отчетности. Для всех этих определений рассчитывается важный статистический показатель, который представляет собой простую пропорцию, а именно соотношение численности охваченного населения и общей численности населения страны. Вероятно, эти разные определения охвата будут особенно актуальны для стран, которые находятся в процессе поэтапного и поступательного развития и масштабирования своих систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Важно, чтобы на каждой стадии внесения изменений соответствующее определение и степень охвата указывались в техническом отчете.

356. Термин «административный охват» означает определенные географические или административные районы или группы населения, которые могут быть включены в систему регистрации или исключены из нее на основании закона либо могут быть включены в нее с юридической точки зрения, но в целях разработки статистических данных о естественном движении населения рассматриваются отдельно. В принципе, все страны должны требовать, чтобы регистрация событий естественного движения населения охватывала их население полностью, но из этого принципа есть некоторые исключения, относящиеся, в частности, к определенным событиям и к разработке статистики естественного движения населения. Например, в некоторых странах смерти экспатриантов подлежат юридической регистрации, но не включаются в статистические отчеты о естественном движении населения. Применение законов о регистрации также может варьироваться соответственно характеру событий. Например, в некоторых странах законы о регистрации не распространяются на внутриутробные смерти¹⁰⁷.

357. Термин «охват отчетности» означает результативность работы системы регистрации с точки зрения доли первичных регистрационных подразделений, которые представляют отчеты о событиях естественного движения населения, зарегистрированных в течение каждого года; при этом количество отчитывающихся подразделений является числителем, а общее количество входящих в систему регистрации актов гражданского состояния и обязанных отчитываться регистрационных подразделений – знаменателем. Контроль охвата отчетности является неотъемлемой частью текущей оценки функционального состояния системы регистрации актов гражданского состояния и системы статистического

¹⁰⁷ В Индии, например, нормы, регулирующие врачебное освидетельствование причин смерти, изначально применялись выборочно, только к медицинским учреждениям в определенных районах. Со временем территория их применения постепенно расширяется.

учета естественного движения населения или, где это применимо, систем выборочной регистрации и статистического учета естественного движения населения. Чтобы в случае неподачи статистических отчетов принимались строгие последующие меры и чтобы в конечном счете такие отчеты подавались всеми первичными регистрационными подразделениями, контроль охвата отчетности должен быть увязан с процедурами, действующими на местах. Чтобы правильно оценивать охват статистической отчетности, должны быть приняты нормы, предусматривающие подачу нулевой отчетности за периоды, когда в соответствующей области регистрации не произошло ни одного события естественного движения населения. Подробное описание этого процесса содержится выше, в разделе С Главы II.

358. Термин «полнота» определяется как отношение количества событий естественного движения населения, зарегистрированных системой регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, к общему расчетному количеству событий естественного движения населения, которые должны были произойти среди населения, подлежащего охвату системой. Чтобы понимать, как действительно функционирует система на уровне подотчетных подразделений, рассчитывая полноту, следует учитывать охват отчетности и исключать из расчетов подразделения, которые не представляют отчеты. Помимо оценки параметров работы системы, показатели полноты необходимы для вычисления скорректированных показателей естественного движения населения, которые используются в демографических исследованиях, а также в целях выработки политики и планирования.

359. Измерение полноты регистрации актов гражданского состояния является предметом демографических исследований уже более века, начиная с первых лет двадцатого столетия, когда такие оценки были проведены в Соединенных Штатах Америки и Канаде. Ключевым элементом деятельности по ее измерению является оценка общего количества событий естественного движения населения (главным образом, рождений и смертей), которые должны были бы произойти среди населения. Затем полученное значение используется как знаменатель при расчете доли зарегистрированных событий. Был разработан и опробован целый ряд методов измерения полноты, которые можно условно разделить на две группы, в зависимости от способа вычисления знаменателя.

360. К первой группе относятся механизмы сверки или объединения записей, в основе которых лежит сопоставление индивидуальных событий из двух разных источников с последующим согласованием данных или оценка событий, отсутствующих в обоих источниках данных, по результатам которых вычисляется общее количество событий, служащее знаменателем при оценке полноты. Вторую группу образуют аналитические методы, в основе которых лежат известные эмпирические закономерности или математические зависимости между повозрастными распределениями событий естественного движения населения и самого населения, используемые для вычисления ожидаемого общего количества событий естественного движения населения, которое служит знаменателем¹⁰⁸. Эти два подхода – соединение или сверка записей, с одной стороны, и аналитические методы, с другой – имеют также название прямых и косвенных методов. Требования к данным, используемым в рамках этих двух подходов, различны: в первом случае информация уровня индивидуальных записей должна быть получена, как минимум, из двух источников, в то время как во втором случае достаточно описательных статистических данных и базовых таблиц с основными переменными, представляющими интерес. Кроме того, для правильного применения этих подходов и интерпретации полученных результатов необходимы разные наборы допущений и выполненных условий. Эти факторы необходимо тщательно оценить, прежде чем выбрать один из двух подходов.

361. Принято считать, что объединение записей дает более достоверную картину полноты регистрации, при условии, что выполнены требования как независимости, так и качества двух источников данных. Кроме того, применение данного подхода может способствовать выявлению причин недостаточной или избыточ-

¹⁰⁸ Кеннет Хилл, «Аналитические методы оценки полноты и качества регистрации смертей: текущий уровень знаний», Технический документ No. 2017/2 (Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел народонаселения, 2017 г.). Доступно по ссылке: www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/technical/TP2017-2.pdf.

ной регистрации. Однако выбор независимого источника записей может отрицательно сказаться на достоверности результатов. Требование независимости обоих источников данных может оказаться практически невыполнимым. На практике процесс сверки, если он не автоматизирован, может оказаться медленным и трудоемким, а выбор подходящих критериев сверки не всегда прост. Если же процесс автоматизирован, подробные правила компьютерной сверки должны быть проработаны с еще большей точностью, чем для сверки вручную. Другой важный недостаток объединения записей состоит в его стоимости и количестве времени, которое необходимо для его осуществления.

362. В свою очередь, важное преимущество аналитического подхода состоит в том, что полноту статистических данных о естественном движении населения можно оценивать, как только эти данные стали доступны. Простота применения некоторых из аналитических методов делает их пригодными для решения нескольких задач, среди которых регулярный контроль полноты и предоставление оценочных значений полноты для проведения кампаний, направленных на улучшение системы регистрации актов гражданского состояния. С другой стороны, применимость аналитических методов ограничена разнообразием необходимых допущений и прочих требований. Например, некоторые методы требуют стабильности населения, то есть постоянного значения показателей рождаемости и смертности в течение определенного периода времени; другие требуют данных двух переписей населения, допущения о замкнутости населения или отсутствия варьирования полноты в разных подгруппах населения.

(i) Сверка записей

363. Помимо методологических различий, эти два подхода различаются по назначению и возможным результатам их применения. Аналитические методы дают только оценочное значение полноты. Напротив, сверка записей может быть использована не только для оценки полноты, но и для согласования данных, что увеличивает эмпирическое общее количество наблюдаемых событий среди исследуемой выборки. Кроме того, объединение позволяет получить из каждого источника свержаемых записей дополнительные переменные, давая возможность провести более подробный анализ, не ограничиваясь оценкой полноты данных. Дополнительные переменные, полученные из каждого из двух источников, могут использоваться для более полного демографического и эпидемиологического анализа показателей естественного движения населения в целях выработки политики и планирования. Помимо этого, объединенные записи можно анализировать с целью выявления факторов, связанных с регистрацией событий в каждом из источников; в дальнейшем результаты этого анализа можно использовать для разработки мер, направленных на совершенствование системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.

364. В основе механизмов сверки записей лежит ряд концепций, учитывающих следующее:

- (a) Характер источников данных, используемых при объединении;
- (b) Процедуры сбора данных в каждом из источников;
- (c) Достоверность переменных для каждого события, зарегистрированного в каждом из источников;
- (d) Процессы и правила сверки;
- (e) Статистический метод измерения полноты.

Для получения допустимого статистического значения полноты при планировании объединения записей необходимо тщательно учитывать и принимать во внимание каждый из этих аспектов.

365. Что касается источников, стандартным первичным источником данных, полнота которых требует измерения, является система регистрации актов гражданского состояния. К альтернативным вторичным источникам, с которыми мо-

гут быть объединены регистрационные записи актов гражданского состояния, относятся другие административные и социальные записи, содержащие данные о событиях естественного движения населения (медицинские записи, журналы учета прививок, реестры социального страхования, списки учащихся школ, записи о захоронении и кремации и т.д.), а также переписи населения и обследования. Каждый из этих альтернативных источников зачастую характеризуется специфическими определениями охвата, кроме переписей, для которые они едины как с юридической, так и с административной точки зрения. Охват альтернативных источников сказывается в целом на обобщаемости показателя полноты. Источники с частичным охватом населения лучше всего подходят для объединения записей и согласования данных. Источники, охватывающие все население, могут использоваться для оценки полноты регистрации актов гражданского состояния в целом, но если они основаны на репрезентативных выборках, следует проводить соответствующую статистическую оценку точности оценочного значения полноты.

366. При сверке записей следует тщательно анализировать и документировать структурное устройство и характеристики как системы регистрации актов гражданского состояния, так и альтернативных источников. Помимо совместимости источников по охвату населения, следует обращать особое внимание на их совместимость по отчетным периодам. Это позволит свести к минимуму возможные искажения в процессе сверки, вызванные событиями, не относящимися к отчетному периоду.

367. Процесс сбора данных также актуален, будь то непрерывный процесс составления записей, как в системе регистрации актов гражданского состояния и в любой другой системе административных записей, или процесс, основанный на воссоздании данных по памяти, как при проведении переписи населения или опросов. Системы, ведущие записи на непрерывной основе, обеспечивают более надежное качество данных. Необходимо также обращать внимание на то, по какому месту система регистрации актов гражданского состояния регистрирует события: по месту постоянного проживания, по месту, где произошло событие, или по обоим местам. Другие административные записи также содержат данные о событиях, зарегистрированных по месту, где они произошли. С другой стороны, в ходе переписей и опросов события обычно регистрируются по месту постоянного проживания. Чтобы сверяемые источники данных были совместимы, в соответствующих наборах данных обоих источников должен быть четко указан как таковой источник переменных, относящихся к информации об адресе.

368. Прежде чем приступить к объединению записей, необходимо определить состав переменных, которые можно получить из каждого источника, и если отсутствует уникальный идентификационный номер, следует определить набор переменных для тестирования и последующей сверки. После этого следует проверить набор данных на предмет выявления недостающих данных по каждой из сверяемых переменных, особенно по таким переменным, как дата рождения или смерти, возраст и адрес. Следует обратить внимание на качество данных, относящихся к регистрации полных имен (первое имя, второе имя и фамилия), а также на написание вариантов распространенных имен, так все это может повлиять на процесс сверки и может потребовать итерационного подхода при объединении записей.

369. Следует определить набор детерминированных критериев, на основе которых будет проводиться сверка (или объединение) записей. Обычно к таким критериям относится уникальный ПИН, а за отсутствием такового используется несколько переменных, включая переменные адресов, даты событий естественного движения населения, имена, а в случае смертей – возраст на дату смерти. В случае рождений, в процессе объединения, при сверке записей о рождении с административными медицинскими записями или списками учащихся школ можно использовать имена родителей. Еще одним важным фактором, который необходимо учитывать при выборе критериев объединения, является географический или административный уровень, на котором проводится объединение. Это обусловлено вероятностью

того, что на разных субнациональных территориях могут встречаться лица или деревни с одними и теми же именами или названиями, что создает возможность для ошибочных совпадений или несовпадений. Как отмечалось выше, при сверке переменных адресов следует убедиться в том, что она основана на одном и том же определении места события или проживания.

370. Можно включить в состав критериев объединения критерии, указывающие на полное совпадение, частичное совпадение или полное несовпадение событий. Для разных критериев можно предусмотреть определенные послабления или диапазоны, которые позволят разрешать случаи частичного совпадения с целью повышения точности сверки. Внесение таких изменений в критерии часто бывает необходимо при недостающих данных, когда для принятия решения в отношении сверяемых событий требуется некое оценочное суждение. Например, если в системах непрерывной записи событий, таких как системы регистрации актов гражданского состояния и другие системы административных записей, даты событий чаще всего указываются точно, в системах, основанных на воссоздании данных по памяти, как при проведении переписей и опросов населения, в отношении таких данных, как дата и, тем более месяц рождения или смерти, действует фактор ошибки памяти. Следовательно, для одного или обоих источников необходимо предусмотреть определенный диапазон дат и месяцев зарегистрированных в них событий. Более того, иногда возраст на дату смерти указывается неправильно, в частности, в форме так называемой «возрастной аккумуляции», когда используются интервалы в 5 или 10 лет, что характерно для обществ, в которых знание реальных возрастов ограничено. Практические примеры объединения записей для оценки полноты регистрации смертей в Омане и Вьетнаме (см. ниже Вставки 15 и 16) иллюстрируют практические аспекты применения в процессе объединения диапазонов конкретных переменных. Когда объединение осуществляется на местном административно-географическом уровне, ослабление критериев, применяемых к возрасту на дату смерти или дате события, целесообразнее, поскольку совпадение переменных имени и адреса у двух физических лиц, которые попадают в один и тот же узкий интервал дат или относятся к одной и той же возрастной категории, случается редко.

371. Метод, выбранный для проведения сверки, также представляет собой важный фактор. Процессы сверки вручную используются на постоянной основе в системах выборочной регистрации и статистического учета естественного движения населения Бангладеш, Китая и Индии, на уровне их регистрационных подразделений. В этих случаях незначительные отклонения в написании имен, а также небольшие расхождения в датах событий и возрастах, уверенно принимаются. Кроме того, для проверки частично совпадающих событий и принятия решений по совпадающим и несовпадающим событиям могут проводиться дополнительные посещения на местах. С другой стороны, привычная доступность наборов данных в электронном формате из систем регистрации актов гражданского состояния и других источников административных записей способна ускорить и повысить эффективность объединения записей. Там, где это возможно, как в практическом примере Омана (см. Вставку 15), для повышения географической точности сверки рекомендуется перед объединением записей сгруппировать наборы электронных данных по регистрационным подразделениям. Такое возможно, если два источника совместимы с точки зрения регистрации места события (по месту постоянного проживания или по месту события) и в процессе объединения к обоим источникам применяются одни и те же критерии.

372. Объединение часто представляет собой итерационный процесс, призванный улучшить сверку записей. Как уже отмечалось, для повышения точности сверки может возникнуть необходимость в тестовом применении к разным переменным нескольких диапазонов значений. Для каждого набора критериев результаты необходимо оценить с точки зрения количества совпадающих и несовпадающих записей; кроме того, для каждого набора необходимо провести выборочную оценку на предмет точности и достоверности сверки. В ходе оценки, помимо

сомнительных или потенциально ошибочных совпадений или ошибочных несопадений, должны быть выявлены подлинные совпадения и подлинные несопадения. Разница между ошибочными совпадениями и несопадениями обозначается термином «чистая погрешность сопоставления» и может быть использована для определения общей погрешности при оценке полноты в порядке, описанном ниже. Для улучшения показателей сверки и сведения к минимуму потенциальную чистую погрешность сопоставления следует тестировать разные итерации критериев объединения.

373. Процесс сверки записей, осуществленный на основании последней или лучшей итерации, должен дать результаты, которые обозначаются согласно приведенной ниже таблице и определениям (Таблица 1).

Таблица 1

Концептуальная модель результатов объединения записей или сверки записей из двух источников данных

Источник 2	Источник 1		Всего
	Заявлено	Не заявлено	
Заявлено	M	U_2	N_2
Не заявлено	U_1	Z	
Всего	N_1		N

M = Количество сверенных событий из двух источников, т. е., зарегистрированных в обоих источниках

N_1 = Общее количество заявленных событий источника 1 = $M + U_1$, где U_1 = количество записей источника 1, не имеющих соответствий в источнике 2

N_2 = Общее количество заявленных событий источника 2 = $M + U_2$, где U_2 = количество записей источника 2, не имеющих соответствий в источнике 1

374. Если главной целью объединения записей является только согласование данных, сумма записей, показанных в трех ячейках – M, U_1 and U_2 – будет соответствовать общему количеству событий, оцениваемых как имевшие место среди населения¹⁰⁹.

375. В некоторых случаях для оценки полноты применительно к любому из источников можно осуществить дополнительное действие с использованием в качестве знаменателя общего количества событий, полученного в результате согласования данных. При этом количество событий, зарегистрированных в любом источнике (N_1 или N_2) будет использоваться как числитель при оценке полноты регистрации событий естественного движения населения для данного источника¹¹⁰.

376. Существуют также статистические методы, позволяющие измерять полноту с учетом вероятности того, что те или иные события не были зарегистрированы ни в одном из двух источников. Эти методы могут применяться при определенных конкретных условиях, включая гарантированную статистическую независимость двух источников, достоверность данных каждого из источников и нулевую погрешность сопоставления. Подробнее эти условия и общая методология проведения таких вычислений описаны в литературе¹¹¹. При выполнении этих условий количество событий, пропущенных в обоих источниках (обозначено как Z в Таблице 1), рассчитывается следующим образом:

Z = количество событий, оцениваемых как пропущенные в обоих источниках; рассчитывается как

$$Z = \frac{U_1 U_2}{M}$$

и в результате общее количество относящихся к населению оцененных событий (обозначено как N в Таблице 1) составляет:

$$N = \text{оценка общего количество событий} = M + U_1 + U_2 + Z$$

и:

$$\text{полнота источника 1} = C_1 = N_1 / N$$

$$\text{полнота источника 2} = C_2 = N_2 / N$$

¹⁰⁹ В индийской системе выборочной регистрации данный подход применяется для оценки количества событий естественного движения населения и показателей естественного движения населения. В ряде других стран (Исламская Республика Иран и Турция) сверка и согласование данных записей осуществляются на постоянной основе с использованием разных источников (обычно это система регистрации актов гражданского состояния и медицинские записи) в целях разработки полных наборов данных о событиях естественного движения населения, относящихся к населению этих стран.

¹¹⁰ Такой подход был выбран для анализа объединения записей государства Кирибати, хотя полученный оценочный показатель полноты был использован только для оценки работы системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, а не для корректировки показателей естественного движения населения, которые рассчитывались только на основе согласованных данных. Подробнее см. Карен Картер и др., «Смертность и средняя продолжительность жизни в Кирибати по результатам анализа заявленных событий смерти», *Population Health Metrics*, том 14, No. 3 (2016 г.).

¹¹¹ Чалапати Рао и Мэтью Келли, «Обзор принципов и международного опыта внедрения механизмов объединения записей для оценки полноты регистрации смертей», Технический документ No. 2017/5 (Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел народонаселения, 2017.). Доступно по ссылке: www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/technical/TP2017-5.pdf.

377. Описанный выше порядок расчета параметров полноты может применяться по отдельности к разным подгруппам населения, например, с учетом пола, принадлежности к возрастной группе, проживания на определенной географической территории или любой другой характеристики, требующей отдельного вычисления полноты. Это помогает выявлять конкретные подгруппы, на которых особенно отрицательно сказывается низкий уровень регистрации, чтобы затем принимать адресные меры, направленные на совершенствование работы по регистрации актов гражданского состояния среди этих подгрупп. Кроме того, наличие отдельных показателей полноты дает возможность более тщательно и взвешенно корректировать показатели естественного движения населения для населения в целом. Примеры такого анализа полноты в отдельных подгруппах можно найти в исследованиях, посвященных объединению записей в Омане и Вьетнаме, которые описаны ниже, во Вставках 15 и 16.

378. Важными элементами оценки полноты являются показатели среднеквадратической ошибки и доверительного интервала для оценки полноты. При выполнении всех условий для расчета общего количества событий, пропущенных в обоих источниках, Чандрасеканан и Деминг¹¹² предлагают рассчитывать среднеквадратическую ошибку следующим образом:

$$SE = \sqrt{\frac{Nq_1q_2}{p_1p_2}}$$

где:

N = общее количество событий, вычисленное с помощью данного метода (см. Таблицу 1)

p_1 = вероятность того, что событие зарегистрировано в источнике данных 1 ($p_1 = N_1/N$)

p_2 = вероятность того, что событие зарегистрировано в источнике данных 2 ($p_2 = N_2/N$)

q_1 = вероятность того, что событие пропущено в источнике данных 1 ($q_1 = U_1/N$)

q_2 = вероятность того, что событие пропущено в источнике данных 2 ($q_2 = U_2/N$)

Доверительный интервал (CI), имеющий значение 95% и обозначенный как $C = C \pm 2SE$

379. Однако, в большинстве случаев выполняются не все условия, необходимые для применения метода оценки количества событий, пропущенных в обоих источниках. В таких случаях принимается допущение, что они выполнены, и расчеты все-таки осуществляются, в результате чего возникает погрешность (bias), которая может негативно сказаться на результатах оценки полноты. Кроме того, во многих случаях, оценка полноты по методу объединения записей осуществляется только на выборочной группе населения, в результате чего возникает вероятность, что на оценке полноты негативно скажется дисперсия выборки (sampling variance). Исходя из этого было предложено выражать погрешность в оценке полноты с помощью «средней квадратической ошибки» (RMSE), рассчитываемой по следующей формуле:

$$RMSE(C) = \sqrt{\text{variance} + \text{bias}^2}$$

380. Был предложен целый ряд статистических методов измерения погрешности, которая имеет три потенциальных причины: отсутствие статистической независимости между двумя источниками; присутствие в любом из источников событий, которые не относятся к соответствующему одному и тому же отчетному пространству или периоду времени; и ошибка сверки. Если говорить в общем, эти три причины погрешности, как правило, отменяют одна другую, поэтому чистая погрешность бывает меньше, чем сумма погрешностей, обусловленных каждой из трех причин. В качестве основы для оценки общей точности процесса сверки

¹¹² Чидамбара Чандрасеканан (произносятся Чандра Секар) и Уильям Эдвард Деминг «О методах оценивания уровней рождаемости и смертности и степень регистрации», Журнал американской статистической ассоциации, том 44, № 245 (март 1949 г.), pp. 101–115.

и оценки погрешности, вызванной ошибкой сопоставления, рекомендуется проводить проверку выборки полностью совпадающих, частично совпадающих и несовпадающих событий. В текущих условиях данные методы измерения погрешности нуждаются в тестировании и адаптации для повседневного применения.

381. На данном этапе, применяя механизмы сверки записей для оценки полноты статистики естественного движения населения, рекомендуется обращать внимание на минимизацию потенциального искажения, вводимого тремя перечисленными причинами. При работе с данными по нескольким кластерам или подгруппам населения вычисление среднеквадратической ошибки для полноты оценки можно осуществлять с применением статистических методов, основанных на принципах «бутстрепа» или «складного ножа». В целом для правильной интерпретации и последующего использования оценочных значений, предназначенных для корректировки показателей естественного движения населения, а также для оценки работы системы регистрации актов гражданского состояния и естественного движения населения, важно, чтобы измерение полноты всегда дополнялось оценкой его погрешности.

382. Во Вставках 15 и 16 представлены два недавних практических примера, иллюстрирующих основные аспекты применения механизмов объединения записей для оценки полноты регистрации актов гражданского состояния. Случай Омана служит примером деятельности, осуществляемой на общенациональном уровне, и демонстрирует значение использования широко доступных наборов данных. Вьетнамский пример иллюстрирует принципы использования нескольких доступных местных источников данных для разработки данных о смертности путем объединения согласованных данных о смертности, взятых из разных источников, а также для анализа полноты данных с целью расчета скорректированных показателей смертности.

Вставка 15

Оман: оценка полноты данных о смертности

В Омани проведена общенациональная комплексная оценка полноты данных о смертности за 2010 год. Данные из национальной базы данных заявлений о рождениях и смертях, которая находится в ведении Министерства здравоохранения, были объединены с данными о смертях, происшедших в тот же период времени, взятыми из результатов переписи населения. Исследование проводилось с использованием процессов как электронной, так и ручной обработки данных, и имело следующие методологические характеристики:

- Применение детерминированных критериев с установлением диапазонов переменных возраста и даты;
- Посещения на местах для проверки отсутствующих переменных;
- Проверка совпадающих и несовпадающих событий на местах путем личного обращения за уточнениями к представителям органов местного самоуправления и основным заявителям;
- Углубленный анализ полноты для подгрупп, определенных на основе пола, возраста и географического района регистрации
- Расчет среднеквадратических ошибок для параметров полноты и их использование для корректировки показателей смертности с разбивкой по полу и возрасту.

Работа по объединению записей состояла из трех итераций сверки, в ходе которых для улучшения результатов объединения осуществлялась проверка на местах и вносились изменения в критерии сверки. Анализ включал случаи смерти граждан Омана, проживающих за рубежом, и не включал случаи смерти иностранных граждан, которые в отчетный период проживали на территории Омана.

Что касается качества данных, в ответах на вопросы о смертях, полученных в ходе переписи, обнаружилась более значительная доля недостающих данных по основным переменным, таким как возраст, даты событий и адреса. В некоторых случаях смерти без указания возраста, возраст устанавливался на основании прочной связи зарегистрированной причины с неонатальным периодом (случаи преждевременных родов; родовой асфиксии; очень низкой массы тела).

Один из недостатков наборов данных, полученных в ходе переписи, заключался в отсутствии личных имен лиц, чья смерть была заявлена; вместо них, в ходе сверки использовались имена глав домохозяйств и племенные имена. Аналогичным образом отсутствующие названия географических территорий восстанавливались по названию больницы, заявившей о событии смерти. Прийти к этим заключениям помогло то, что процесс объединения осуществлялся на субнациональном уровне – на уровне провинций Омана. Точная регистрация полных имен умерших, включая племенное имя, значительно способствовала лучшим результатам сверки, особенно в случае смертей, заявленных крупными медицинскими учреждениями в городах.

В результате наиболее неполными оказались сведения о смертях в ранних возрастах; далее по этому показателю шли смерти пожилых людей. Самая низкая полнота сведений наблюдалась в Маскате, столице страны, и еще двух районах (Эль-Бурайми и Мусандаме) с низкой плотностью населения.

В целом регулярное ведение Министерством здравоохранения надежной общенациональной электронной базы данных о заявленных смертях сделало возможным эффективное объединение и анализ записей. Полученные результаты позволили тщательно скорректировать показатели смертности и выявить подгруппы, требующие большего внимания с точки зрения процедур и практики уведомления о смертях.

Вставка 16

Вьетнам: механизмы сверки записей, позволяющие улучшить процесс разработки данных из нескольких источников

Хорошим примером национальной системы регистрации актов гражданского состояния, которой еще только предстоит развиваться в постоянный источник статистических данных о естественном движении населения, служит пример Вьетнама, показывающий, как механизмы объединения записей могут способствовать улучшению процесса разработки данных из нескольких источников путем их согласования, а также того, как можно применять методы оценки полноты согласуемых данных. Разработка данных о смертях проводилась в 192 коммунах страны в 2009 году, и ею было охвачено население численностью приблизительно 2,6 миллионов человек. Источниками данных о смертях служили реестры записи актов гражданского состояния, которые ведут секретари судей, реестры смертей коммунальных пунктов медицинской помощи, записи коммунальных управлений по вопросам народонаселения и ряд других местных органов социального обеспечения граждан, которые ведут записи конкретных подгрупп населения, таких как женщины, фермеры и лица пожилого возраста.

Благодаря тесному взаимодействию между пунктами медицинской помощи и управлениями по вопросам народонаселения коммун, в рамках стандартного анализа полноты по двум источникам записи из этих источников были сведены в один перечень и объединены с перечнями записей судебного реестра.

Далее полнота полученного перечня рассчитывалась следующим образом: количество записей о смерти из объединенного перечня (созданного путем согласования данных двух источников) было выражено как доля от общего оценочного количества смертей, определенного путем стандартного анализа по двум источникам в соответствии с методикой, описанной выше, в параграфах 375–378.

Так как эти данные были получены в результате раздельного анализа объединенных записей 192 населенных пунктов (коммун) и так как существовала вероятность ложности допущения о статистической независимости двух источников данных, для измерения дисперсии и среднеквадратической ошибки, а также для вычисления 95-процентных доверительных интервалов, был применен метод «бутстрепа».

В результате для трех возрастных групп (15–59, 60–74 и 75+), включающих как мужчин, так и женщин, были получены схожие значения полноты. Для возрастной группы 0–14 лет попытки сверки записей не предпринимались из-за одинаково очень низкого уровня регистрации событий во всех источниках. Таким образом, проведенный анализ высветил также необходимость повышения качества регистрации младенческой смертности во Вьетнаме.

383. Помимо этого, механизмы сверки записей обычно используются при создании выборочной системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Двумя примерами таких выборочных систем статистического учета естественного движения населения могут служить системы Индии¹¹³ и Китая¹¹⁴ (более подробная информация приведена ниже, во Вставке 17).

Вставка 17

Индия и Китай: выборочные системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения

Примерами систем статистического учета естественного движения населения, основанных на выборочном подходе, служат системы Индии и Китая. В выборочной регистрационной системе Индии применяется принцип двойного учета, который предусматривает использование записей системы непрерывной регистрации событий естественного движения населения регистраторами актов гражданского состояния и записей независимых полугодовых обследований, которые охватывают все население в пределах выборочной регистрационной системы. Эти записи сверяются, после чего производится согласование данных, и перечень согласованных данных используется для оценки показателей естественного движения населения. Данная система применяется на постоянной основе в течение четырех десятилетий. В системе пунктов наблюдения за заболеваемостью, которая действует в Китае с 1980 года и используется для оценки показателей смертности, вторым источником записей о событиях естественного движения населения, которые используются для объединения, является независимое выборочное ретроспективное обследование, проводимое один раз в 3–5 лет.

Хотя индийская выборочная регистрационная система предусматривает сверку записей, в ней не применяются какие-либо методы оценки полноты регистрации, и следовательно не вносятся корректировки в показатели естественного движения населения. В китайской системе пунктов наблюдения за заболеваемостью применяется метод объединения записей, с помощью которого, исходя из допущения о статистической независимости и отсутствии погрешностей, вводимых другими источниками, оцениваются значения полноты и среднеквадратической ошибки. Однако, при оценке среднеквадратической ошибки не учитывается дисперсия выборки, обусловленная проведением независимого обследования. Показатели естественного движения населения китайских пунктов наблюдения за заболеваемостью корректируются с учетом неполноты. Рекомендуется после сверки записей проводить оценку полноты регистрации источником данных, а также, если это применимо, измерять ошибку с учетом как погрешности, вводимой данными, так и дисперсии выборки.

384. Вставка 18 содержит три практических примера, в которых главную роль в процедурах объединения записей играет сектор здравоохранения; это обусловлено значением сектора здравоохранения как естественного источника информации о событиях естественного движения населения, происходящих в учреждениях здравоохранения, и событиях, происходящих в общине, так как последние по разным причинам обычно доводятся до сведения персонала сектора здравоохранения. Кроме того, сектор здравоохранения выступает важным заинтересованным участником, что обусловлено его заинтересованностью в постоянном и своевременном получении высококачественных статистических данных о естественном движении населения для выработки политики, осуществления мониторинга и проведения оценок. Следовательно, важно усиливать роль учреждений и персонала сектора здравоохранения в совершенствовании систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Как отмечалось выше, после измерения полноты следует, где это применимо, проводить дополнительный анализ, направленный на оценку ошибок в оценочных значениях полноты, вводимых расхождениями в данных и дисперсией выборки.

¹¹³ Индия, Министерство внутренних дел, Управление Генерального регистратора и Комиссара по переписи, Отдел статистики естественного движения населения, *Выборочная регистрационная система* (Нью-Дели, 2007 г.). Доступно по ссылке: www.censusindia.gov.in/Vital_Statistics/SRS/Sample_Registration_System.aspx.

¹¹⁴ Гунхуань Ян и др., «Регистрация смертей и наблюдение в Китае: история, текущее положение и проблемы. *Population Health Metrics*, том 3(1), No. 3 (апрель 2005 г.)

Вставка 18

Бразилия, Исламская Республика Иран и Турция: роль сектора здравоохранения в деятельности по оценке качества

В некоторых странах в деятельности по регистрации событий естественного движения населения на местном уровне принимает участие несколько систем. Эти системы служат доступными источниками для объединения записей и согласования данных с целью повышения полноты и достоверности статистики естественного движения населения. С тем, как работают эти механизмы, можно познакомиться на примере трех стран.

- **Бразилия:** Министерство здравоохранения этой страны на постоянной основе сопоставляет и объединяет сведения о смертях, зарегистрированных в больницах, с записями о смертях вне больничных учреждений, которые берутся из реестров актов гражданского состояния, имеющих в каждом муниципалитете, для формирования национальной базы данных о смертности, которая входит в состав Информационной системы регистрации случаев смерти Министерства здравоохранения. Эта деятельность сопровождается повседневным активным поиском данных и разработкой данных о младенческой смертности, которые поступают из таких источников, как подразделения первичной медицинской помощи, группы акушеров, службы скорой неотложной медицинской помощи, места захоронения и учреждения судебной медицины. В результате этой деятельности повысилось качество осуществляемой на местах оценки смертности среди детей первого года жизни. Внедрение описанных механизмов объединения данных для их применения на постоянной основе повысило показатель полноты данных о смертности в Бразилии до значения, превышающего 90 процентов, с определенными колебаниями этого значения на субнациональном уровне.
- **Исламская Республика Иран:** В этой стране Районный центр здоровья на постоянной основе сопоставляет и объединяет записи о смертях, которые поступают от местных учреждений здравоохранения (больниц, сельских центров здоровья и бюро судебной медицины), с записями районного отделения Национальной организации регистрации актов гражданского состояния. Согласованные данные вводятся в компьютерную систему с помощью специальной программы и представляются Министерству здравоохранения и Институту медицинского образования для последующей разработки, оценки качества и анализа. Данный процесс был инициирован в трех провинциях в 1997 году и к 2007 году он постепенно распространился на все 30 провинций страны.
- **Турция:** Начиная с 2009 года, записи о смертях из центрального регистра населения (MERNIS), который ведет Министерство внутренних дел, регулярно согласовываются с данными системы отчетности о смертях, которая находится в ведении Института статистики Турции. Результатом этой деятельности стало заметное улучшение полноты данных Института статистики, по сравнению с 2009 годом. Сверку записей и согласование данных осуществляют провинциальные управления здравоохранения, и эта деятельность связана с выполнением процедур оценки качества, а также кодированием и классификацией причин смерти.

(ii) Вероятностная сверка записей

385. Методы объединения записей, которые применялись в рассмотренных выше примерах, основаны на детерминированном подходе, описанном в параграфе 371. Альтернативой им является метод вероятностной сверки, который учитывает вероятность совпадения двух записей, основанную на характеристиках согласованности ряда переменных. Этот метод лучше всего применять, когда речь идет о крупных массивах электронных записей из обычных источников, таких как системы регистрации актов гражданского состояния, переписи и медицинские информационные системы, которые легко анализировать с помощью программного обеспечения, предназначенного для объединения электронных записей. Кро-

ме того, методы вероятностного объединения можно применять, когда имеются только ограниченные наборы совпадающих переменных или когда возможны различия в качестве данных¹¹⁵.

386. Данный метод предусматривает присвоение весовых коэффициентов согласованности и весовых коэффициентов несогласованности каждой переменной из выборки совпавших записей, полученных в ходе проверки данных с использованием детерминированного подхода. Метод заключается в сравнении вероятности того, что истинные совпадения будут согласовываться по конкретной переменной, с вероятностью того, что несовпадающие случаи будут случайным образом согласовываться по той же переменной. В случаях отсутствия информации по некоторым важным переменным, необходимым для применения детерминированного подхода, вероятностный метод обеспечивает определенные преимущества, которые обусловлены использованием информации от других, менее важных переменных, а также присвоенных им весовых коэффициентов согласованности и несогласованности. Данный метод учитывает также возможность влияния случайности на согласованность или несогласованность. Степень этих двух вероятностей представляет собой весовой коэффициент, который присваивается каждой переменной. К некоторым переменным можно также применять весовые коэффициенты частичной согласованности.

387. В дальнейшем эти вероятности совпадения и весовые коэффициенты из выборки совпавших случаев, полученных в ходе проверки с использованием детерминированного подхода, применяются для оценки переменных значений в объединенных парах из более крупного массива анализируемых записей. Затем весовые коэффициенты всех потенциальных переменных суммируются и выводится общий взвешенный показатель согласованности для данной пары записей. После этого полученный общий взвешенный показатель сравнивается с пороговым показателем, выше которого пары записей считаются совпадающими и ниже которого пары записей объявляются несовпадающими. Можно попробовать применить разные пороговые показатели, чтобы оценить их влияние на общую достоверность результатов объединения и сверки. Достоверность можно оценивать с точки зрения чувствительности и положительного прогностического значения, используя в качестве эталонных стандартов выборку пар, полученных в ходе проверки с использованием детерминированного метода. Консервативный пороговый показатель будет ограничивать общее количество совпадений по результатам вероятностного объединения, а неконсервативный показатель будет давать максимальное общее количество совпадений.

388. Вероятностный подход имеет несколько существенных преимуществ, которые выражаются в возможности его применения в условиях ограниченного или неизвестного качества данных, статистической точности его результатов и экономичности внедрения. Этот метод по сей день успешно применяется в нескольких исследованиях с использованием медицинских баз данных, которые описаны в систематическом обзоре¹¹⁶. В то же время отсутствуют документы о применении данного подхода для объединения данных регистрации актов гражданского состояния с другими наборами электронных данных о событиях естественного движения населения. Существует необходимость в стандартных инструкциях и руководстве по его практическому применению для сверки записей с целью оценки полноты данных регистрации актов гражданского состояния, особенно применительно к процедурам выведения вероятностей согласованности и несогласованности и общего взвешенного показателя для совпадающих пар. В рамках оценки качества регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения следует рассмотреть возможность применения вероятностных методов для оценки полноты с точки зрения доступности необходимых электронных источников данных, а также наличия учреждений статистики, обладающих квалифицированными кадрами для проведения такого исследования.

¹¹⁵ См. Стэйси Б. Дьюседжайна и др., «Объединение данных в целях проведения исследований в области медико-санитарного обслуживания: научно-методическое пособие» (Рокленд, Мэриленд, Агентство по научным исследованиям и обеспечению качества в сфере здравоохранения, 2014 г.).

¹¹⁶ Даниэль Пинту да Силвейра и Элизабет Артманн, «Точность вероятностного соединения записей применительно к медицинским базам данных: систематический обзор», *Revista de Saúde Pública*, том 43, No. 5 (2009 г.).

(iii) Аналитические (косвенные) приемы и альтернативные методы оценки полноты

389. Когда отсутствуют вторичные источники данных для объединения записей, можно оценивать полноту с помощью ряда альтернативных методов. Оцениваемым параметром является ожидаемое количество событий среди населения, и его значение используется в качестве знаменателя для вычисления доли наблюдаемых событий, которая принимается за показатель полноты. Один из распространенных подходов к оценке количества ожидаемых событий заключается в применении к населению общего коэффициента естественного движения населения (коэффициента рождаемости или смертности), полученного из альтернативного источника, такого как перепись или обследование населения, демографическая система наблюдений или исследовательский проект.

390. Во всех подобных случаях источник альтернативного коэффициента естественного движения населения сам по себе подвержен неполноте или может не отражать параметров населения в целом. Поэтому с помощью данного метода можно в лучшем случае получить только приблизительное оценочное значение полноты как вероятную характеристику функционирования системы. За отсутствием таких альтернативных эмпирических коэффициентов естественного движения населения, потенциально отражающих параметры населения в целом, можно оценивать ожидаемое количество событий, которое будет использовано в качестве знаменателя, с помощью моделирования. С этой целью можно использовать временные серии рождаемости и смертности, которые приводятся для всех стран в документе Организации Объединенных Наций «Перспективы мирового народонаселения»¹¹⁷.

¹¹⁷ <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

391. Помимо механизмов объединения записей, существует ряд аналитических методов, позволяющих оценивать полноту регистрации смертей в детском и взрослом возрасте. По сути, эти методы основаны на двух подходах. Первый предусматривает сравнение конкретных аспектов оцениваемых данных (например, соотношение неонатальной и постнеонатальной смертности или соотношение смертности среди детей младше 1 года и смертности среди детей в возрасте от 1 до 5 лет) с теми же показателями другой группы населения, для которой имеются данные высокого качества и доказанной достоверности. Такое сравнение показателей позволяет выявить в оцениваемых данных регистрации актов гражданского состояния потенциальные пропуски событий в конкретных возрастных группах.

392. Второй подход основан на математических зависимостях между распределением населения по возрастным группам и распределением смертей по возрастным группам¹¹⁷. Для применения методов, основанных на математических зависимостях, требуется информация о возрастном распределении населения, полученная в ходе одной или двух переписей, а также информация о возрастном распределении смертей, полученная в процессе регистрации смертей. В данном семействе методов для оценки ожидаемого количества смертей среди населения с разбивкой по возрасту и полу используются статистические модели, которые задействуют математические зависимости, основанные на конкретных демографических допущениях. Полученное таким образом оценочное значение ожидаемого количества смертей используется как знаменатель при вычислении относительной доли смертей, которые действительно были зарегистрированы среди населения¹¹⁸, и в свою очередь эта относительная доля будет характеризовать полноту регистрации смертей среди населения.

¹¹⁷ См. Хилл, «Аналитические методы оценки полноты и качества регистрации смертей».

¹¹⁸ Рао и Келли, «Обзор принципов и международного опыта внедрения механизмов объединения записей для оценки полноты регистрации смертей».

393. В целом аналитические методы требуют намного меньших ресурсов, в частности, потому что они оперируют только с имеющимися данными существующих систем и не требуют построения каких-либо дополнительных схем сбора данных. Однако в то же время релевантность некоторых демографических допущений для отдельных групп населения (таких как рождаемость и смертность применительно к некоторым методам или отсутствие миграции) в сочетании с неопределенностью

относительно достоверности данных из систем регистрации смертей (например, неправильное указание возраста или отчетного периода, к которому относятся зарегистрированные данные) и численности населения, полученной в ходе переписей, может ограничивать общую практическую ценность таких аналитических методов, основанных на численности населения и распределении смертей по возрастным группам.

394. В развивающихся странах институциональный потенциал, необходимый для внедрения таких процессов на национальном и субнациональном уровне, ограничен. Самое главное, результаты такого анализа неоднородны для разных групп населения и временных периодов. В дополнение к этому имеет место значительная неопределенность относительно полученных показателей полноты, которые колеблются в диапазоне плюс-минус 25 процентов¹¹⁹. В целом же, целью применения таких аналитических методов при оценке качества регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения можно считать получение приблизительного, возможного значения полноты, скорее указывающего на качество данных, нежели позволяющего рассчитать поправочные коэффициенты для оценки показателей естественного движения населения.

395. Как отмечается в третьем пересмотренном издании *«Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения»*, в случаях, когда объединение записей невозможно, могут быть использованы следующие методы: сопоставление тенденций, сопоставление коэффициентов, сопоставление результатов переписей и включение вопросов о регистрации в обследования и переписи. Общие и дезагрегированные тенденции и коэффициенты за разные периоды времени можно сопоставлять в целях общей оценки уровней регистрации и статистических отчетов, представляемых регистрационным ведомством службе статистики. Значительные расхождения между разными периодами времени или подгруппами населения могут указывать на проблему недоучета. Хотя такие сопоставления указывают лишь на проблему в целом, при неожиданном выявлении крупных расхождений этот метод может быть полезен как предупреждение о необходимости дальнейшей проверки данных.

396. Одним из способов оценить полноту регистрации рождений является сравнение записей о рождениях с результатами одной переписи населения. При данном подходе количество детей младше 1 года, указанное в переписи, сравнивается с количеством живорождений, зарегистрированных в течение 12 месяцев, предшествовавших переписи с поправкой на количество смертей среди детей данной возрастной группы за те же месяцы. Этот же подход может быть распространен и на детей старше 1 года. Воспользовавшись в отношении указанных в переписи детей младше 15 лет методом, известным как «определение дожития с помощью обратного счета», можно оценить количество живорождений за годы, предшествовавшие переписи, с помощью набора показателей смертности. Данный метод позволяет получать оценочное значение полноты регистрации рождений за большее количество лет. Однако, он также подвержен влиянию перечисленных факторов. Этот метод дает возможность только приблизительно оценить недоучет при регистрации, так как разница между данными переписи и данными регистрации актов гражданского состояния может быть обусловлена рядом факторов, включая неполную регистрацию рождений и младенческих смертей, ошибки в указании возраста включенных в перепись младенцев и недоучет младенцев в ходе переписи. Проблемы недоучета младенцев и неправильного указания их возраста, которые особенно распространены в развивающихся странах, существенно ограничивают эффективность этого метода.

397. Аналогичный анализ может быть проведен путем сравнения количества смертей (и соответствующих сведений о возрасте и поле умерших), заявленных при переписи, с количеством смертей, зарегистрированных в течение 12 месяцев, предшествовавших переписи. Данный подход обычно применяется при активном поиске данных о материнской смертности.

¹¹⁹ Кристофер Мюррей и др., «Какие выводы мы можем сделать из регистрации смертей? Улучшенные методы оценки полноты», *PLOS Medicine*, том 7, No. 4 (апрель 2010 г.).

398. Наконец, в некоторых странах в ходе переписей и выборочных обследований задаются вопросы о наличии у детей младше 5 лет свидетельств о рождении и о том, зарегистрированы ли они органами регистрации актов гражданского состояния; иногда при этом предлагается предъявить свидетельство о рождении. Полученные ответы могут служить для оценки полноты регистрации рождений. Эти вопросы включены в кластерные обследования по множественным показателям, проводимые при поддержке Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программу демографических обследований и обследований состояния здоровья населения, а также в вопросники, которые используются при проведении переписей населения во многих странах.

399. Помимо таких факторов, как ошибка памяти и отсутствие у респондентов четкого понимания характера свидетельства о рождении, следует отметить и то, что зарегистрированные сведения не всегда превращаются в статистические данные. Бывают ситуации, когда события естественного движения населения регистрируются, но не все сведения о них используются при разработке статистических данных. Следовательно, оценка полноты, полученная из ответов на вопросы выборочных обследований и переписей, относится только к регистрации, но не к статистическому учету. В целом этот подход не рекомендуется к применению, так как получение с его помощью надежных оценок маловероятно.

(b) Достоверность статистических данных о естественном движении населения (содержание данных)

400. В этом подразделе будут рассмотрены различные методы и способы оценки ошибок в содержании данных. Основное внимание будет уделено способам оценки данных о живорождениях, смертях и внутриутробных смертях, но будут затронуты и дополнительные аспекты статистики естественного движения населения, такие как достоверность данных о причинах смерти.

401. Первое, достоверность данных должна оцениваться с точки зрения переменных, зарегистрированных по каждому регистрируемому событию, и объема недостающих переменных. Точность (правильность) написания имен регистрируемых лиц, их возраста, пола, адреса и других переменных местонахождения, дат и прочих переменных, относящихся к основным признакам, перечисленным в третьем пересмотренном издании «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения», таким как причины смерти, важна как для проверки событий, так и для производства высококачественных статистических данных о естественном движении населения. Достоверность данных лучше всего обеспечивается в пункте регистрации тем, что местный регистратор вводит информацию, обращая пристальное внимание на ее полноту и правильность. При этом достоверность данных может быть повышена путем вторичной оценки и проверки с использованием применительно к тому же лицу альтернативных источников данных.

402. На уровне пункта регистрации достоверность данных по ряду переменных можно обеспечить, предложив заявителю, строго в рамках национального законодательства, представить любой имеющийся документ, удостоверяющий личность, чтобы по нему убедиться в достоверности соответствующих сведений. Должностные лица, осуществляющие регистрацию, должны быть проинформированы о критической важности правильного ввода данных по всем переменным. Этот аспект должен подчеркиваться во время их обучения и должен быть зафиксирован в руководствах и наставлениях по проведению регистрации. Руководства должны содержать четкие определения конкретных переменных и, где это применимо, допустимые диапазоны их значений. Там, где процесс регистрации осуществляется вручную, необходимо обращать внимание на разборчивость почерка и правильное и единообразное написание переменных имен и адресов. Там, где данные вводятся в электронном формате, необходимо следовать тем же правилам точности и единообразия.

403. В некоторых странах в рабочем порядке применяются механизмы обеспечения достоверности данных, основанные на использовании специально разработанных функций баз данных и прикладного программного обеспечения. К их числу относятся функции добавления отсутствующих переменных, а также проверки и изменения конкретных переменных. Например, в Канаде (см. Вставку 19 ниже) существует механизм регулярного еженедельного и ежегодного мониторинга достоверности переменных, в ходе которого осуществляется проверка на предмет дублирования записей, а также отсутствия, неправдоподобия и явной ошибочности данных, и вносятся необходимые изменения. Процедуры проверки правильности и допустимости данных предусматривают автоматическое внесение исправлений, включая расчет неуказанного возраста на основе имеющихся дат и сверку с физическими регистрационными записями, хранящимися на микроплёнках. Восполненные и обновленные таким образом переменные используются для проверки статистических показателей и оценок естественного движения населения. Подобные проверки достоверности данных, относящихся к конкретным переменным, с их последующим исправлением важны для поддержания на высоком уровне качества данных систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.

Вставка 19

Канада: внутренние механизмы проверки статистического учета естественного движения населения

Охват. Хотя Служба статистики Канады (Statistics Canada) получает данные регистрации событий естественного движения населения ежедневно и контролирует их объемы на еженедельной основе, обработка данных происходит раз в год. После того, как все микроданные за отчетный год получены, осуществляется согласование данных. На этом этапе собираются данные из разных источников: электронные сообщения Национальной системы маршрутизации (National Routing System); оцифрованные изображения регистрационных записей о событиях; данные о причинах смерти, загружаемые автоматически программным обеспечением, предназначенным для кодирования причин смерти; и номер последней регистрационной записи, который сообщает каждая юрисдикция. Эти данные сопоставляются, чтобы определить, все ли записи получены. Например, если для какой-то юрисдикции количество записей с кодами причин смерти превышает количество электронных сообщений о смертях, в эту юрисдикцию направляется запрос о предоставлении недостающих данных.

На следующем этапе устраняется возможное дублирование данных внутри юрисдикций, между юрисдикциями и между двумя смежными годовыми отчетными периодами. Большая часть возможных случаев дублирования, выявленных в рамках этого процесса, основанного на проверке набора ключевых полей, может быть обработана на уровне центрального учреждения, который и удаляет дублирующие записи. В случае невозможности устранить дублирование подобным образом запрос о его устранении направляется в юрисдикцию, к которой относятся дублирующие записи.

Недостающие, неправдоподобные и ошибочные данные. На следующем этапе микроданные проходят серию проверок и правок. В прошлом ошибочные статистические данные о естественном движении населения исправлялись и подтверждались вручную, путем вычитки оцифрованного изображения (или микрофильма) регистрационной записи с целью подтвердить или исправить информацию в поле, которое не прошло проверку. Это долгий и трудоемкий процесс.

Везде, где возможно, установлены компьютерные программы, которые автоматически делают правки или преобразуют данные, содержащие систематические ошибки, основываясь на информации из других областей данных. Например, если поле «Возраст матери» пусто, но поле «Дата рождения» содержит данные, возраст будет восстановлен по дате рождения и дате события. С помощью данного подхода такие признаки, как число выношенных матерью беременностей, могут быть проверены на этапе правки более точно. Еще одним примером может служить ситуация, когда не указана провинция проживания, но указан почтовый код; в этом случае провинция может быть установлена по первой букве почтового кода. Некоторые виды правки предназначены для исправления логических ошибок (например, когда нужно убедиться что в записях о смертях детей в возрасте до 15 лет семейное положение указано как «не состоит в браке»).

Заключительный этап проверки состоит в анализе существенности исправлений на основе точности оценок.

Редактирование причин смерти: Это отдельный процесс и общая зона ответственности. Три крупнейшие юрисдикции имеют собственных квалифицированных кодировщиков причин смерти и кодируют свои собственные данные. Для остальных юрисдикций кодирование причин смерти осуществляет Служба статистики Канады. Служба статистики Канады проводит обучение всех кодировщиков причин смерти и, кроме того, осуществляет проверку причин смерти в случаях, когда проверяются неправильно указанные причины, редкие коды, впервые используемые коды, соотношения возраста и причин и случаи материнской смерти. Такая проверка, среди прочего, обеспечивает единообразное применение классификации и служит решению проблем, возникающих в связи с использованием автоматизированной системы классификации смерти. В процессе редактирования проводится проверка допустимости введенных данных, таких как возраст и причина или пол и причина.

404. Второе, для определения достоверности данных необходимо оценивать правильность заявленных переменных. В данном случае понятие «правильность» означает наличие у зарегистрированного значения переменной свойств, позволяющих ему быть истинным или правильным значением данной переменной. Для установления правильности требуется наличие эталонного стандарта для конкретной рассматриваемой переменной. Правильность данных оценивается статистически с помощью выборки записей о событиях естественного движения населения. К показателям, которые используются оценки допустимости, относятся чувствительность, специфичность и положительная или отрицательная прогностическая ценность.

405. Помимо этого, допустимость данных оценивается методом триангуляции, то есть сопоставлением записей актов гражданского состояния с данными, относящимися к тому же событию или переменной, но взятыми из других источников, когда один источник принимается за эталонный стандарт, что позволяет провести описательный анализ закономерностей неправильной классификации. Например, определенные переменные, относящиеся к данным о смертях, взятым из записей актов гражданского состояния, сравниваются с информацией о смертях, взятой из медицинских записей. Исследователи могут оценивать правильность причин смерти, записанных при регистрации смерти, сравнивая их с причинами той же смерти, установленными путем подробного изучения имеющихся медицинских записей умершего. Результатом такого сравнения будет таблица, показывающая выявленные расхождения и закономерности неправильной классификации и проливающая свет на то, какие разночтения возникают между засвидетельствованными причинами, записанными при регистрации смерти, и реальными причинами, указанными в медицинских записях¹²¹.

406. Выводы подобных исследований, проводимых с целью проверить правильность причин смерти, могут служить нескольким целям. Статистические показатели правильности и закономерности неправильной классификации могут использоваться для получения скорректированных показателей смертности от конкретных причин, которые будут служить более достоверной и актуальной информационной основой для выработки политики и планирования в сфере здравоохранения. Более того, анализируя практику подтверждения причин смерти и осуществления процессов кодирования, можно получать полезную информацию для определения характера и структуры мер, которые должны быть направлены на совершенствование этих процессов в существующей системе регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Наконец, проведение таких исследований помогает разрабатывать стандартные учебные материалы и протоколы, а также накапливать критическую массу квалифицированных кадров с целью распространения передового опыта в области осуществления данных функций.

¹²¹ В качестве примера см. следующее исследование, в котором рассматриваются расхождения и закономерности неправильной классификации, выявленные в ходе выборочного анализа зарегистрированных причин смерти в Китае: Чалапати Рао и другие, «Проверка правильности статистических данных о причинах смерти в городских районах Китая», *International Journal of Epidemiology*, том 36, No. 3 (2007 г.), сс. 642–651.

407. В рамках своей деятельности по оценке качества статистических данных о причинах смерти фонд Блумберга, реализующий инициативу «Данные в целях здоровья», разработал инструмент под названием ANACONDA, который предназначен для анализа причин смерти, и оказал поддержку в его внедрении 20 странам, участвующим в данной инициативе. Более подробная информация об инструменте ANACONDA представлена ниже, во Вставке 20.

Вставка 20

Инструмент ANACONDA: «Анализ причин смерти (на национальном уровне) как стимул к действию»

Инструмент ANACONDA (Analysis of Causes of (National) Death for Action), внедряемый при поддержке инициативы фонда Блумберга «Данные в целях здоровья» (Data for Health), представляет собой средство проведения расчетов, необходимых для комплексной оценки качества данных о причинах смерти. Он автоматически генерирует цифры и таблицы для составления отчетов о результатах оценки качества данных. Страны, интегрирующие инструмент ANACONDA в свою систему производства статистических данных о естественном движении населения, могут проводить ежегодную оценку своих данных с минимальными затратами. Инструмент выявляет недостатки в отчетности о причинах смерти, такие как неправильное указание некоторых причин смерти, и таким образом способствует принятию мер, направленных на их устранение. Помимо этого, инструмент ANACONDA рассчитывает итоговый показатель – «Индекс эффективности сбора статистики естественного движения населения» (VSPi(Q)) – позволяющий следить за динамикой и проводить межстрановые сравнения.

Подробная информация об инструменте ANACONDA доступна по ссылке: <https://crvsgateway.info/learningcentre/deaths-cause-of-death-statistics/tools-specifically-to-assess-mortality-data-quality-1>.

См. также: Карла Абу-Захр и другие, «Статистика смертности: инструментарий, улучшающий понимание и качество», Рабочий документ No. 13, Факультет здоровья населения Университета Квинсленда, Хаб знаний о медицинских информационных системах (Брисбен, 2010 г.).

408. Третье, надежность зарегистрированной информации представляет собой еще одно измерение достоверности данных. Надежность оценивается путем сбора и сопоставления переменных из независимого источника данных, а также путем оценки показателей согласованности двух источников данных применительно к конкретным переменным. Оценка надежности проводится, когда ни один из двух источников данных не может считаться источником истинных значений или эталонным стандартом для оценки правильности. В некоторых случаях может быть проведен отдельный сбор данных для создания независимого источника данных. Статистическими показателями надежности являются показатели согласия и коэффициент каппа Коэна, который оценивает согласованность двух источников данных с поправкой на случайность. Показатели надежности помогают добиться единообразия процедур сбора и разработки данных, и ими следует пользоваться для оценки качества данных при триангуляции записей из разных источников, проводимой с целью согласования данных.

409. Можно также проводить косвенную оценку надежности данных на предмет достоверности или единообразия выявленных закономерностей в распределении событий естественного движения населения по возрастным категориям и полу, сравнивая их с аналогичными закономерностями в группах населения со схожими демографическими, социально-экономическими или эпидемиологическими характеристиками¹²². Например, можно оценивать достоверность, сравнивая пропорциональные распределения компонентов смертности у де-

¹²² Жане Жубер и другие, «Оценка качества национальной статистики смертности, полученной из записей актов гражданского состояния в Южной Африке», 1997–2007 гг., *LOS One*, том 8, No. 5 (2013 г.).

тей младше пяти лет, такие как неонатальная смертность как доля от общей младенческой смертности, с аналогичными пропорциональными распределениями в ретроспективных данных высококачественных систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Искажения соответствующих пропорциональных распределений в локальных данных могут быть обусловлены проблемами с полнотой или достоверностью данных, и их выявление может указывать на необходимость проведения более тщательного исследования и проверки данных. Аналогичным образом закономерности в распределении причин смерти по возрастным категориям могут проверяться на предмет соответствия эпидемиологическим прогнозам.

(i) Актуальность статистических данных о естественном движении населения

410. В современном мире данные о характеристиках народонаселения и событиях естественного движения населения все активнее используются в целях выработки политики управления и планирования на местном уровне. Статистические данные по таким небольшим территориям лучше всего получать из систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, имеющих общенациональный охват и обеспечивающих высокий уровень полноты и соответствующее качество данных. Такие статистические данные о записи актов гражданского состояния и естественном движении населения позволяют на местном уровне получать оценки основных статистических показателей, отличающиеся высокой степенью точности, чего нельзя сказать о статистических данных, получаемых в ходе выборочных обследований, на точность которых негативно влияют ограниченные размеры выборки, или о показателях, рассчитываемых на основе текущих данных сектора здравоохранения и других административных источников, которые обычно содержат систематическую ошибку из-за недостаточного охвата.

411. Учитывая ограниченные возможности систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в некоторых странах, международные агентства и научные учреждения на постоянной основе осуществляют в них программы по моделированию оценок основных коэффициентов и показателей естественного движения населения, включая ожидаемую продолжительность жизни при рождении и показатели рождаемости и смертности. Обычно применяются статистические модели, в основе которых лежат математические зависимости и временные тенденции, выявленные путем анализа ретроспективных данных развитых стран и лишь в минимальном объеме местных данных развивающихся стран. В результате полученные показатели имеют лишь ограниченную достоверность и политическую актуальность, так как они очень слабо привязаны к местным данным.

412. Чтобы результаты работы национальных систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения были более актуальными с точки зрения выработки политики, эти системы должны стремиться обеспечивать правильную и полную разработку и доступность местных данных. Это уменьшит потребность в моделировании оценок или, как минимум, позволит закладывать в статистические модели, предназначенные для получения статистики по небольшим территориям, более качественные исходные оценки, в большей степени привязанные к качественным местным данным. Наконец, постоянное и продолжительное повышение доступности и качества данных, на основе которых на местах производятся эмпирические статистические данные о естественном движении населения, даст возможность их непосредственного использования в целях выработки политики, мониторинга и оценки и таким образом повысит их актуальность.

(ii) Своевременность статистических данных о естественном движении населения

413. Важность своевременных данных для выработки политики и проведения оценок нельзя переоценить. Своевременность данных влияет и на их актуальность.

414. Учитывая, что большинство национальных систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения имеют огромные административные и географические масштабы, задержка в разработке и публикации ежегодных статистических данных о естественном движении населения неизбежна. Задержка публикации статистики естественного движения населения на срок до двух лет в целом допустима. Плюс к этому, соблюдение периодичности производства статистических данных о естественном движении населения, которая позволяет выдерживать установленные временные серии, также необходимо для обеспечения своевременности.

415. Национальным статистическим ведомствам потребуется время, чтобы внедрить конкретные процедуры проверки качества и изменения данных, соответствующие их программам внутренних проверок и посещений на местах. Кроме того, необходимо сделать поправку на просрочки в регистрации и на необходимость добавления выводов, полученных в рамках дополнительных процедур, таких как проведение судебно-медицинской экспертизы для установления причин смерти. Время таких задержек может быть разным для разных регистрационных подразделений и статистических учреждений и его нужно тщательно контролировать, чтобы свести к минимуму негативное влияние задержек на разработку данных на общенациональном уровне.

416. Регулярный контроль промежутков времени между датами событий и датами их регистрации может дать полезную информацию о своевременности регистрации актов гражданского состояния и статистической отчетности. Общая доля просроченных или поздних регистраций может служить приблизительным, но легко вычисляемым показателем недоучета за предыдущие периоды времени. В зависимости от продолжительности просрочки и крайнего срока, установленного для включения данных статистических отчетов о естественном движении населения в статистические таблицы, просроченная и поздняя регистрация может оказывать существенное негативное влияние на полноту статистических данных о естественном движении населения. Постоянно оценивая задержку между событиями и их регистрацией, можно судить о том, повышается качество работы системы или снижается.

417. Аналогичным образом задержки в представлении статистических отчетов о естественном движении населения в учреждение, осуществляющее разработку данных, может негативно сказываться на полноте ежегодной статистики. Независимо от размеров страны и наличия любых трудностей с обменом информацией, задержки с представлением отчетов должны случаться редко, и необходимо прилагать все возможные усилия к максимальному повышению эффективности этого процесса.

418. Информация о случаях поздней и просроченной регистрации, а также о задержках в представлении информации, может быть полезной и для других аспектов системы статистического учета естественного движения населения. Например, в системах, где за уведомление о событиях или за их регистрацию отвечает медицинский персонал, таблицы, отражающие задержки в регистрации или представлении информации с разбивкой по типам места рождения или смерти (например, в медицинском учреждении или вне его), могли бы сообщать определенную информацию о степени сотрудничества медицинского персонала в процессе регистрации и отчетности.

419. В развивающихся странах, где значительная доля смертей происходит без медицинского наблюдения, можно было бы внедрить механизмы проведения вербальной аутопсии и сопутствующего расследования, включая процедуры

обратного отслеживания и объединения медицинских записей, сделанных учреждениями здравоохранения, в которые обращался умерший. В этих случаях включение в статистику данных о причинах смерти может происходить с еще большей задержкой.

420. Как отмечалось выше, компьютеризация индивидуальных записей на уровне пунктов регистрации будет способствовать быстрой электронной разработке данных, управлению ими и проведению их анализа на соответствие конкретным статистическим требованиям. В целом, задержка более чем на три года снижает актуальность данных, поскольку за это время могут произойти изменения в системе регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения или, например, может внезапно измениться эпидемиологический профиль местных общин, который характеризуется преобладающими заболеваниями и факторами риска.

(iii) Наличие и доступность статистических данных о естественном движении населения

421. Последним элементом в оценке качества систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения является оценка наличия и доступности данных как из индивидуальных регистрационных записей актов гражданского состояния, так и из разработанной статистики и результатов анализа агрегированных данных. В принципе, имеющиеся данные должны отвечать нуждам разных секторов, включая среди прочего управление идентификационными данными и народонаселением, государственное планирование в области жилья и образования, оценку здоровья населения и политику в области медицинского обслуживания. Как отмечалось выше, третье пересмотренное издание *«Принципов и рекомендация для системы статистического учета естественного движения населения»* содержит полный и подробный перечень статистических таблиц, которые, как минимум, ежегодно должны быть в наличии на национальном и субнациональном уровне, по усмотрению страны. В ходе оценки следует проверять наличие этих статистических таблиц в опубликованных ежегодных статистических отчетах о естественном движении населения или на регулярно поддерживаемых общедоступных вебсайтах. Оценивая наличие, следует также обращать внимание на форматы общедоступных данных и оценивать их на предмет пригодности и удобства для широкого круга пользователей, чьи нужды могут варьироваться от самых простых до самых специфических. Важным критерием оценки статистических данных о естественном движении населения является наличие временных серий или элементов данных, соответствующих определенным, следующим одна за другой временным точкам за определенный существенный период времени.

422. Оценка должна также включать анализ политики в области обеспечения доступности данных и обмена данными между ведомством, отвечающим за регистрацию актов гражданского состояния, службой статистики и другими государственными ведомствами. В некоторых случаях может существовать необходимость в предоставлении доступа к индивидуальным записям, включая идентификационные и демографические данные. Часто такой доступ бывает необходим для подтверждения личности, правильного оказания соответствующих государственных услуг, включая выдачу паспортов, оказания услуг занятости и других услуг финансовой и социальной поддержки. Кроме того, должны существовать четко сформулированные публичные инструкции, касающиеся порядка получения доступа к обезличенным микроданным в научно-исследовательских целях. Правила обмена данными между учреждениями и соглашения о таком обмене должны содержать положения о конфиденциальности данных и неприкосновенности частной жизни, призванные предотвращать утечку данных, незаконное завладение персональными данными и другие формы злоупотреблений. Более подробно этот вопрос рассматривается ниже, в Главе VI.

423. Оценивая наличие и доступность, следует также учитывать процессы, призванные облегчить гражданам доступ к соответствующим регистрационным документам и свидетельствам, выдаваемым органами регистрации актов гражданского состояния. В рамках проводимой оценки следует анализировать проблемы, связанные с бланками заявлений, представлением подтверждающих документов и уплатой сборов или штрафов за получение оригинальных или дополнительных экземпляров свидетельств о событиях естественного движения населения, таких как рождение, смерть, брак и усыновление (удочерение). Когда это возможно и необходимо, программы посещения на местах могут включать проведение серий выборочных интервью с гражданами в учреждениях регистрации актов гражданского состояния для выяснения их впечатлений и мнения о качестве услуг регистрации актов гражданского состояния, а также общего мнения о том, насколько легко им бывает получить нужные документы и консультации.

424. Оценивая механизмы контроля качества, следует проверять наличие в системах регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения обезличенных микроданных и их доступность для решения как научно-исследовательских, так и политических задач (более подробно эта тема рассматривается в разделе С Главы VI). Эти микроданные необходимы для проведения научных исследований по широкому кругу проблем в таких областях, как демография, социология, эпидемиология, экономика и другие. В некоторых странах указанные данные предоставляются только по специальному запросу, который должен быть направлен в национальную службу статистики и должен сопровождаться информацией о целях, методологии, ожидаемых результатах и потенциальных выгодах от проведения исследования. Оценка качества должна включать проверку наличия регламентов и спецификаций, определяющих порядок подачи таких запросов, и предусматривать, если это необходимо, разработку рекомендаций по совершенствованию системы распространения и обеспечению наличия микроданных.

425. В некоторых странах на регулярной основе выпускаются обезличенные микроданные о рождениях и смертях, включая коды комбинированных причин смерти, что имеет большую ценность для исследований в области охраны здоровья населения. В целом наличие в каждой отдельно взятой записи, входящей в набор данных, географических сведений (указывающих, как минимум, на штат или провинцию и на принадлежность данной местности к городу или селу), а также сведений о поле, возрасте, дате рождения или смерти, роде занятий и сочетаниях нескольких причин смерти, может способствовать проведению детального демографического или эпидемиологического анализа¹²³. Оценивая качество, следует проверять наличие таких услуг и то, как при их предоставлении обеспечивается неприкосновенность частной жизни и конфиденциальность данных.

¹²³ Такие наборы данных, имеющие разную степень детализации с точки зрения количества и типов переменных, доступны в Соединенных Штатах Америки с 1959 года. См. Соединенные Штаты Америки, Национальное бюро экономических исследований, «Данные о смертности – данные о сочетаниях нескольких причин смерти Системы статистического учета естественного движения населения Национального центра медицинской статистики, 1959–2016 гг.». Доступно по ссылке: www.nber.org/data/vital-statistics-mortality-data-multiple-cause-of-death.html. В Австралии существует услуга под названием «Национальный индекс смертности», в рамках которой по запросу организаторов научных исследований осуществляется объединение данных записей актов гражданского состояния и данных индивидуальных записей, полученных из других источников (например, реестров клинических испытаний), после чего объединенные записи с необходимыми переменными предоставляются запрашивающей стороне. См. Австралийский институт здоровья и социального обеспечения, Доступно по ссылке: www.aihw.gov.au/about-our-data/our-data-collections/national-death-index.

Глава V

Интеграция функций регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и управления идентификационными данными

А. Введение

426. Как отмечалось в предыдущих главах, статистический учет естественного движения населения и регистрация актов гражданского состояния представляют собой отдельные функции, но при этом крайне важно, чтобы они создавались, поддерживались и использовались как элементы одной согласованной, когерентной системы регистрации и производства статистики естественного движения населения. Кроме того, появление взаимосвязей между системами регистрации актов гражданского состояния и управления идентификационными данными придает структуре системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения еще одно измерение. Эти взаимосвязи и порядок их функционирования графически показаны выше, на Рисунке один, в Главе I. Регистрация актов гражданского состояния определяется как непрерывная, постоянная, обязательная и всеобщая запись информации о наступлении и характеристиках событий, относящихся к естественному движению населения, осуществляемая на основании постановления или регламента, изданного в соответствии с законодательством соответствующей страны¹²⁴. Важно подчеркнуть признак всеобщности применительно к тем правам людей, которые относятся к регистрации фактов естественного движения населения. Каждый человек имеет право на признание правосубъектности личности, как это закреплено в Статье 6 Всеобщей декларации прав человека и подтверждено в нескольких других глобальных соглашениях и международных договорах по правам человека¹²⁵. Поскольку регистрация актов гражданского состояния устанавливает факт существования человека согласно закону, она традиционно выступает основополагающим средством гарантирования правосубъектности. В этом смысле законы, нормы, правила и регламенты не должны препятствовать осуществлению данного права. В частности, регистрация событий должна быть осуществлена, даже если время, отведенное на это законом, истекло, а также вне зависимости от миграционного статуса, гражданства и любого поданного запроса, которые могут выступать как препятствие для регистрации фактов естественного движения населения, имевших место на данной территории. Регистрация актов гражданского состояния осуществляется, главным образом, с целью оформления документов, которые предусмотрены законом. Ценность таких записей как наилучшего источника статистических данных о естественном движении населения широко признана. Процедуры регистрации событий естественного движения населения в равной степени важны как юридические действия для регистрации актов гражданского состояния и как источник статистической информации; следовательно, задачи, выполняемые регистраторами актов гражданского состояния и статистиками, взаимозависимы¹²⁶.

427. В большом количестве стран функциональная совместимость системы регистрации актов гражданского состояния, с одной стороны, и системы статистического учета естественного движения населения, с другой стороны, обеспечена

¹²⁴ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», Статистические документы, серия М, No. 19, 3-е пересмотренное издание (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.13.XVII.10), п. 279.

¹²⁵ Всеобщая декларация прав человека 1948 г., ст. 6 и 15; Конвенция о статусе беженца 1951 г., ст. 25 и 27; Конвенция о статусе апатридов 1954 г., ст. 25 и 27; Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г., ст. 1–4; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 и 1969 гг., ст. 5 (d) (iii); Международный пакт о гражданских и политических правах 1966, ст. 24; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., ст. 15; Конвенция о правах ребенка 1989 г., ст. 7–8; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей 1990 г., ст. 29; Конвенция о правах инвалидов 2006 г., ст. 18.

¹²⁶ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, п. 274.

неполностью, хотя каждый из этих элементов в состоянии эффективно выполнять стоящие перед ним задачи. Эта модель стала претерпевать значительные изменения с появлением регистров населения, требующих гораздо более когерентной автоматизированной структуры. В настоящее время ввиду возросшей важности наличия у каждого физического лица уникального удостоверения личности, позволяющего эффективно оказывать услуги и в то же время расширяющего возможности идентификации физических лиц в целях обеспечения безопасности, а также в ответ на необходимость интеграции функций регистрации актов гражданского состояния как отправной точки для выдачи документов, удостоверяющих личность (свидетельства о рождении и смерти), статистического учета естественного движения населения и управления идентификационными данными, появилась еще одна модель, предусматривающая активное применение информационных технологий. В настоящей главе рассматривается организация потоков информации и сопутствующих механизмов в каждой из следующих трех моделей¹²⁷: регистрация актов гражданского состояния и статистический учет естественного движения населения, существующие как отдельные элементы и не использующие регистры населения; регистрация актов гражданского состояния и статистический учет естественного движения населения с использованием регистров населения; и, наконец, комплексное сочетание функций регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и управления идентификационными данными.

¹²⁷ Эти три модели представлены выше, в Главе I.

В. Регистрация актов гражданского состояния и статистический учет естественного движения населения на базе отдельных ведомств

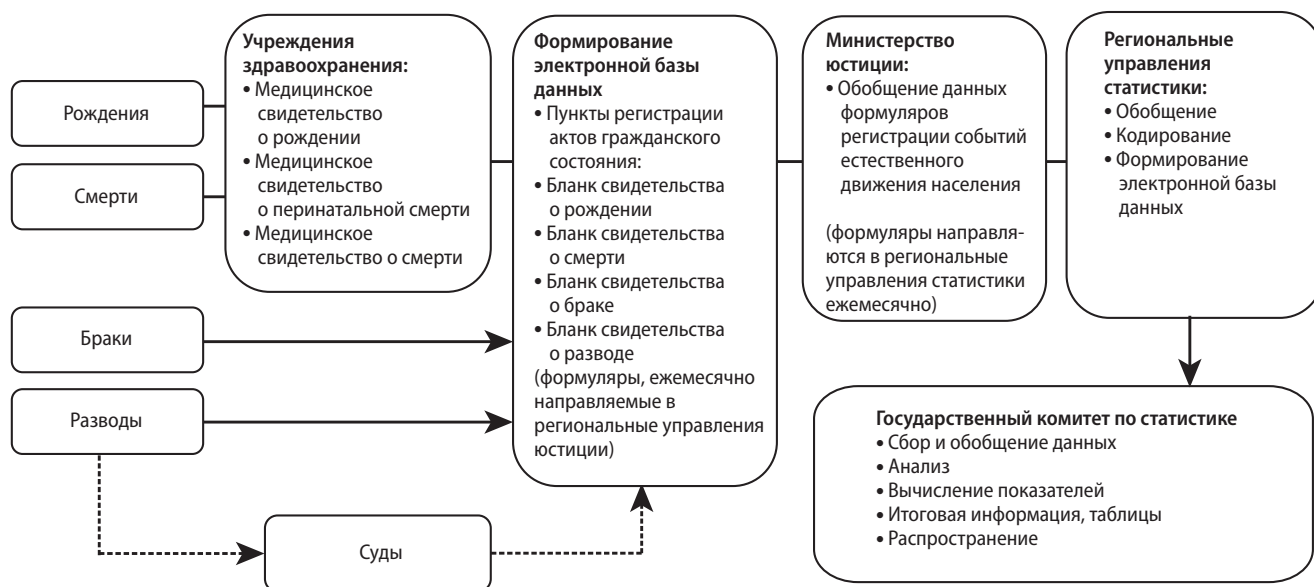
428. В данной модели функции регистрации актов гражданского состояния, с одной стороны, и статистического учета естественного движения населения, с другой стороны, осуществляются на базе отдельных ведомств; для этого требуется тщательное и действенное разделение труда и координация деятельности, обеспечивающая эффективный обмен актуальной и достоверной информацией. Графическая иллюстрация такого разделения труда представлена ниже. Данная схема или карта производственных процессов представляет собой один из итоговых продуктов цикла региональных семинаров, посвященных применению третьего пересмотренного издания «Принципов и рекомендация для системы статистического учета естественного движения населения», которые были проведены Статистическим отделом Организации Объединенных Наций в партнерстве с соответствующими заинтересованными сторонами в регионах.

429. В случаях рождения третье пересмотренное издание «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения» в своем параграфе 66 рекомендует собирать следующую информацию:

1. Дата рождения
2. Дата регистрации
3. Место наступления события
4. Место регистрации
5. Вид родов (одноплодные, многоплодные или другое)
6. Лицо, присутствовавшее при родах
7. Имя новорожденного
8. Пол новорожденного
9. Масса тела новорожденного
10. Имя матери
11. Дата рождения матери
12. Семейное положение матери
13. Образование матери

Рисунок 9

Системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в Узбекистане



¹²⁸ Все документы доступны по ссылке: https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/Turkey/2015/list_of_docs.htm.

Источник: Субрегиональный семинар Организации Объединенных Наций по применению для реализации региональных критериев в Азии, Стамбул (Турция), 15–18 сентября 2015 г.¹²⁸

14. Место постоянного проживания (адрес) матери
15. Продолжительность проживания матери по указанному адресу
16. Место или страна рождения матери
17. Дети, рожденные живыми в течение всего периода жизни матери
18. Внутриутробные смерти в течение всего периода жизни матери
19. Дата последнего предыдущего живорождения
20. Дата вступления матери в брак
21. Имя отца
22. Дата рождения отца
23. Семейное положение отца
24. Образование отца
25. Место постоянного проживания (адрес) отца

430. Помимо перечисленных выше характеристик (всего 25 информационных позиций, как следует из списка), рекомендуется, как это предусмотрено международными стандартами, собирать или указывать информацию по другим важным признакам, таким как уникальный идентификационный номер события, в состав которого обычно входят код единицы административно-территориального деления, в которой произошло рождение, код пункта регистрации, в котором оно зарегистрировано, и набор случайных цифр. Помимо этого, в ряде стран особый интерес могут представлять дополнительные личные характеристики матери и отца, такие как уровень грамотности, этническая принадлежность, род занятий или профессия. Интересы охраны здоровья населения также могут диктовать необходимость в получении дополнительных наборов информации, например, относящихся к сроку беременности, количеству пренатальных обращений со стороны матери и точному месяцу беременности, в котором было начато наблюдение за беременностью. Таким образом, перечень информационных позиций является всеобъемлющим и требует разработки процедур и порядка действий, которые будут обеспечивать полноту и достоверность собираемой информации.

431. Лица, сообщаемые информацию (заявители), играют критически важную роль в сборе основной массы информации. В связи с этим в ряде стран на медицинские учреждения или их руководителей особым образом, через положения закона о регистрации актов гражданского состояния возлагается обязанность действовать в качестве лиц, сообщаемых информацию о рождениях, внутриутробных смертях и смертях, которые происходят в их учреждениях. На практике именно персонал медицинского учреждения осуществляет сбор информации и заполняет соответствующие формуляры. В свою очередь, формуляры могут существовать на бумаге или в электронном формате. Если формуляр существует в виде бумажного документа, после заполнения он передается в пункт регистрации, где проводится проверка внесенной в него информации. Регистратор как должностное лицо государства имеет право затребовать документы, удостоверяющие личности родителей, чтобы убедиться в том, что их имена, даты рождения и адреса соответствуют указанным в формуляре. Кроме того, регистратор восполняет всю недостающую информацию, получая ее непосредственно от родителей, чтобы таким образом обеспечить полноту собранных данных.

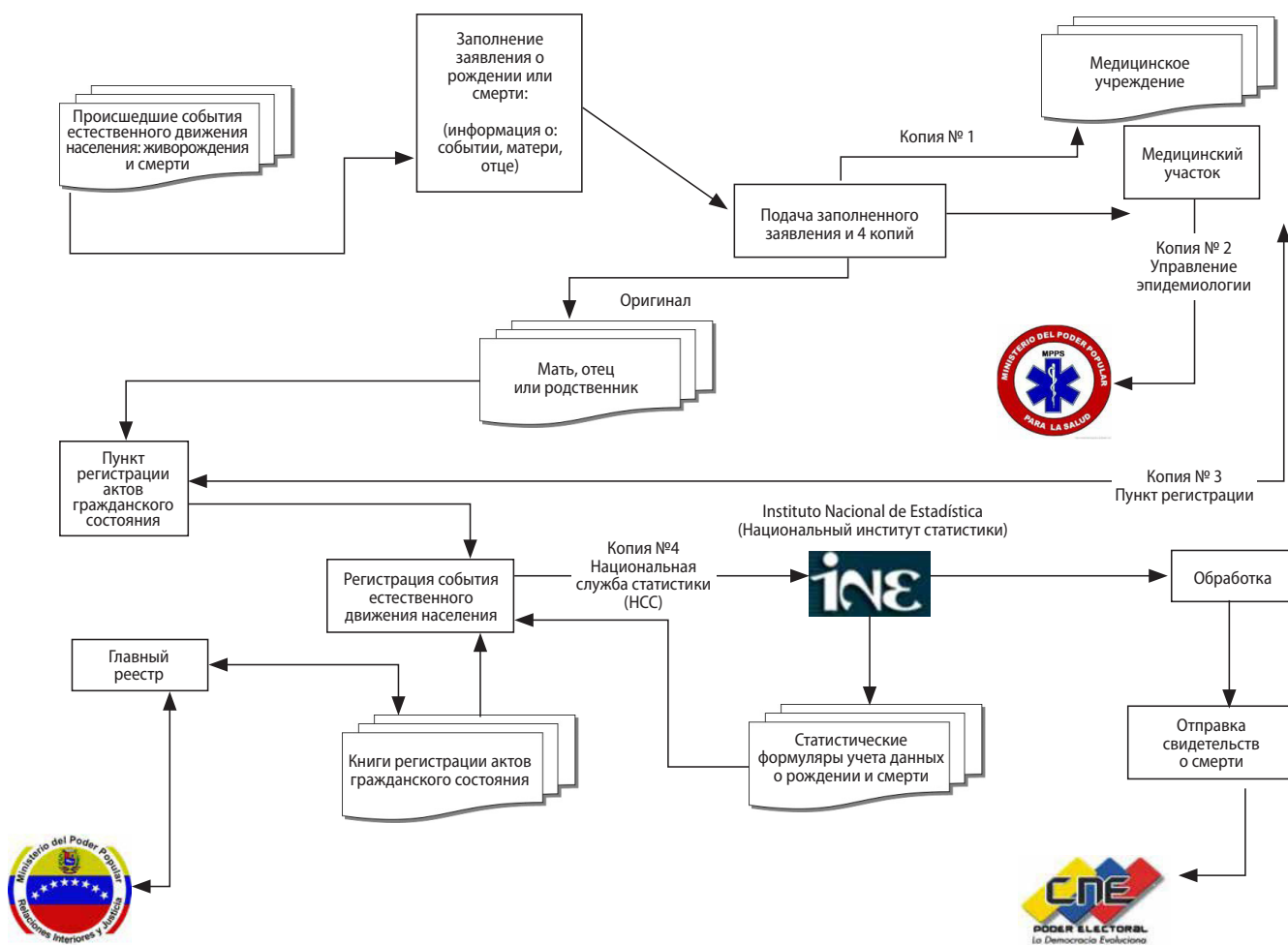
432. Затем регистратор делает в книге регистрации актов гражданского состояния официальную запись, содержащую всю предусмотренную законом информацию, к которой обычно относятся имена родителей, имя новорожденного, адреса, пол, семейное положение и, в зависимости от страны, дополнительные сведения об этнической принадлежности, вероисповедании и т.д. После составления официальной записи регистратор выдает родителям свидетельство о рождении, которое представляет собой первый документ, удостоверяющий личность новорожденного и гарантирующий доступ к различным услугам, таким как иммунизация, здравоохранение, образование и т.д. Примеры процессов регистрации рождений и смертей в ряде стран представлены в виде схем производственных процессов ниже, на Рисунках 10 и 11.

433. Что касается формуляров (будь то бумажных или электронных), регистратор отвечает за их представление в органы статистики. На практике регистратор заполняет все формуляры за определенные периоды времени (обычно за одну неделю) и направляет их единым пакетом в региональный орган национальной службы статистики. В большинстве случаев региональные органы национальной службы статистики оснащены всем необходимым для сбора и обработки данных административных записей, обследований и переписей. В случае использования бумажных формуляров персонал регионального статистического органа вводит информацию в компьютер в виде файла, после чего осуществляет обработку данных и кодирование, выполняет процедуры редактирования и уведомляет пункт регистрации обо всех выявленных расхождениях. В случае использования электронных формуляров ввод данных осуществляется регистратором; при этом все остальные процедуры, такие как кодирование, редактирование и другие осуществляет орган статистики. На завершающем этапе цифровые записи всех событий поступают в центральное учреждение службы статистики, которая производит расчет общенациональных показателей и составляет таблицы; это не исключает составления региональными статистическими органами таких же таблиц регионального уровня.

434. Такая схема требует наличия соответствующего административного механизма, который осуществляет координацию деятельности и устанавливает процедуры и протоколы, обеспечивающие движение информации и выполнение каждым их двух элементов стоящих перед ним задач: таким механизмом является межведомственный координационный комитет. Поскольку двумя главными условиями надежности записей являются полнота и своевременность, их выполнение должно находиться в центре внимания комитета в качестве его первоочередной задачи; при этом в состав комитета должны входить представители всех уровней как системы регистрации актов гражданского состояния, так и системы статистического учета естественного движения населения, а также сектора здравоохранения. Это позволит всесторонне охватить все многочисленные и комплексные аспекты использования информации, поступающей из системы регистрации актов

Рисунок 10

Системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в Боливарианской Республике Венесуэла



Источник: Семинар по применению 3-го пересмотренного издания «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения» для стран Южной Америки, Сантьяго, 9–12 ноября 2015 г.¹²⁹

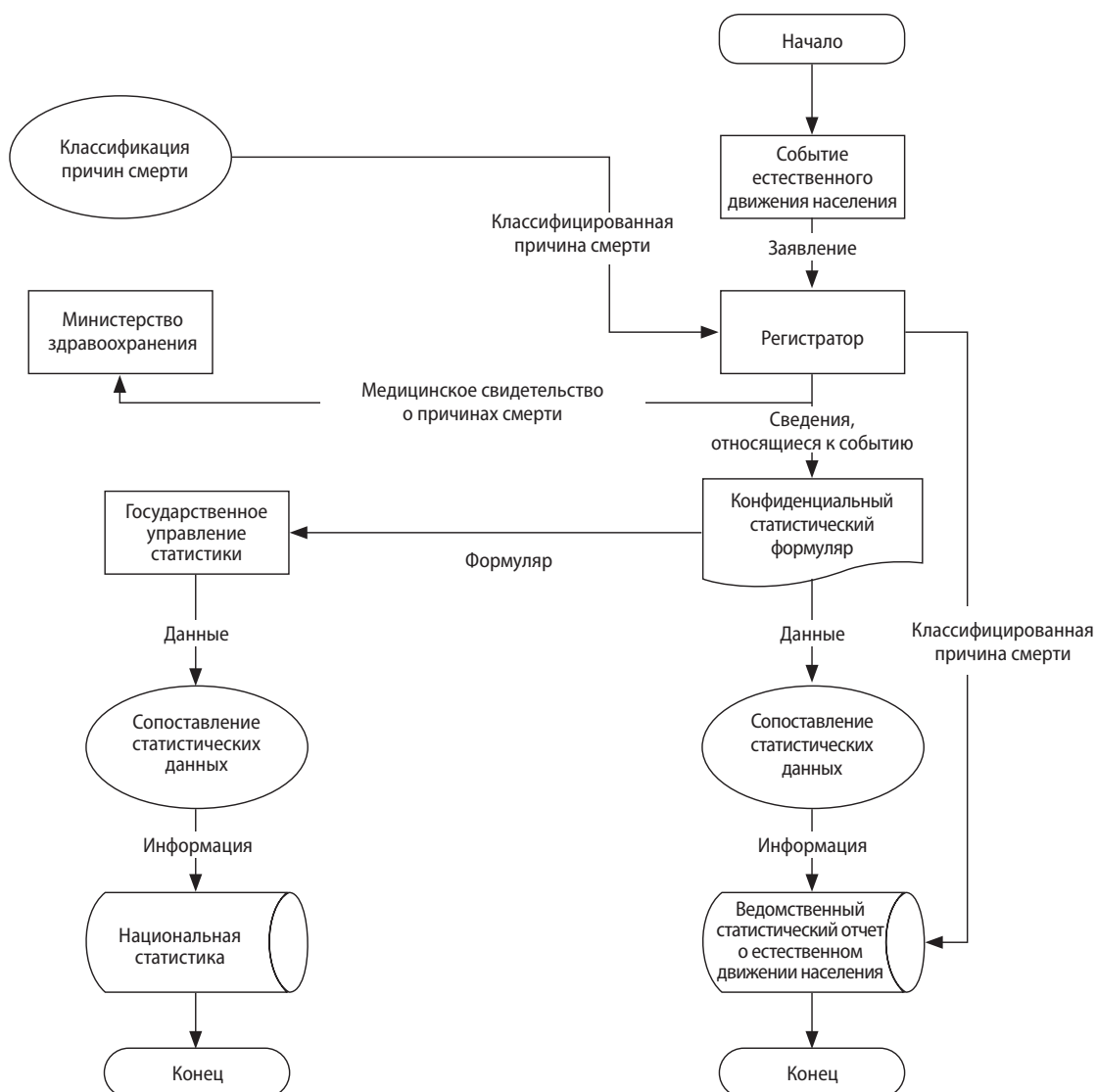
¹²⁹ Все документы доступны по ссылке: https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/Chile/2015/list_of_docs.htm.

гражданского состояния. Доводимая до системы точка зрения комитета поможет сосредоточивать и направлять деятельность структур, участвующих в обеспечении регистрирующих органов полными, своевременными и качественными данными. Представителям органов регистрации и статистики следует участвовать в заседаниях комитета и обсуждать возможные способы использования данных. Комитет должен рассматривать вопросы использования на местном уровне данных по программам иммунизации, классификации болезней и сопутствующих заболеваний, соответствующим медицинским нуждам и услугам и имеющимся ресурсам. Такое сотрудничество и обмен информацией между различными ведомствами и местными регистрационными органами повысит эффективность интеграции данных. Более подробная информация о механизмах координации приведена выше, в разделе С Главы II.

435. Межведомственный координационный комитет должен разрабатывать и давать инструкции по таким вопросам, как: определения событий естественного движения населения; схемы кодирования; генерирование уникального идентификационного номера; содержание формуляров; статистические определения характеристик событий и участвующих в них лиц; программа обучения заявителей, регистраторов и статистиков; механизмы контроля качества; выезды на места; процедуры отчетности и регистрации событий; содержание и формат

Рисунок 11

Системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в Барбадосе



Источник: Семинар по применению 3-го пересмотренного издания «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения» для стран Карибского бассейна, Порт-оф-Спейн, 1–4 декабря 2015 г.¹³⁰

¹³⁰ Все документы доступны по ссылке: https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/trinidad/2015/list_of_docs.htm.

свидетельств; протоколы передачи данных; содержание и периодичность статистической отчетности; и другие вопросы, требующие стандартизации. Данный комитет выступает координирующим органом в вопросах информационных позиций и определений; сбора, мониторинга, доступа и использования данных; и юридических и административных функций, необходимых для эффективного управления программами (несколько примеров организации работы таких комитетов приведено во Вставке 12 Главы II).

436. Кроме того, для поддержки системы регистрации и статистики естественного движения населения в различных аспектах ее функционирования следует рассмотреть возможность создания рабочих комитетов, специализирующихся на отдельных функциях системы. Такие рабочие комитеты могут заниматься анализом нормативно-правовой базы, осуществлением программ обучения и информирования, повышением достоверности, полноты и своевременности регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Могут создаваться подкомитеты по конкретным рабочим аспектам каждой из про-

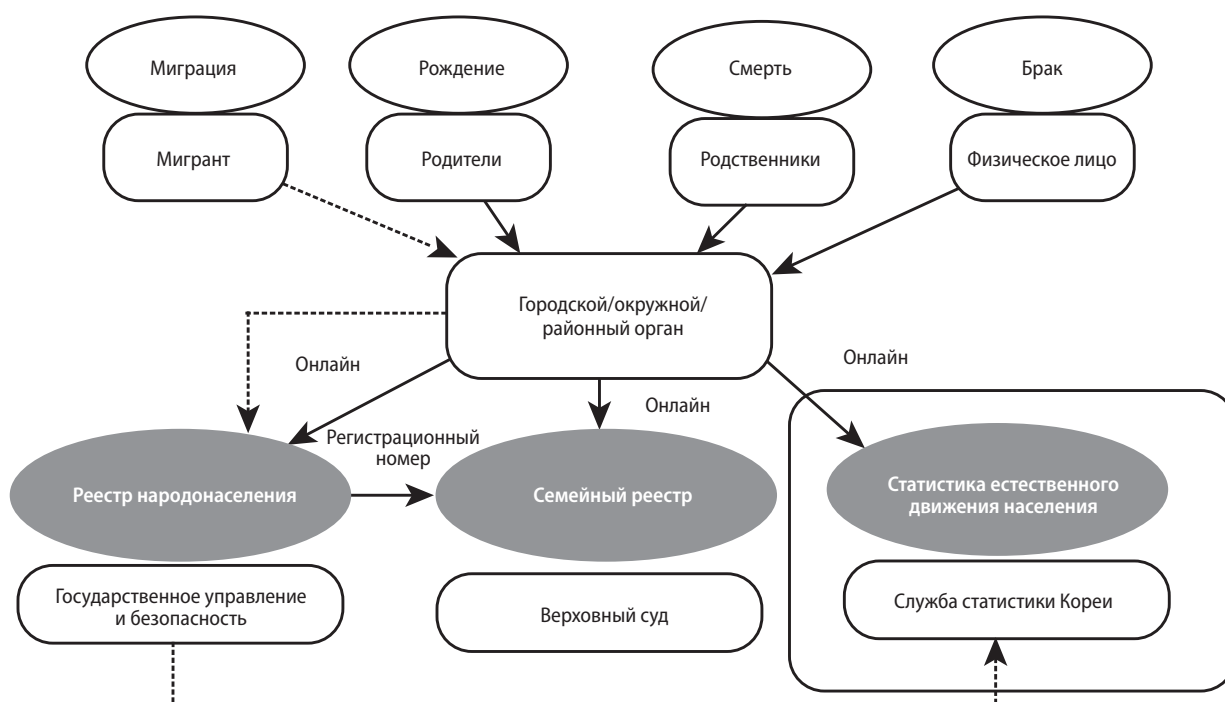
грамм, в частности, таким как взаимодействие персонала при обработке записей. Для выполнения своих функций каждой программе требуется доступ к записям о событиях естественного движения населения. Задержки отчетности, ошибки и дефицит персонала на уровне отдельно взятых подразделений могут негативно сказываться на деятельности каждой из программ в целом. Для преодоления подобных проблем рабочий комитет может разрабатывать варианты осуществления отдельных функций обработки с учетом особенностей рассматриваемой проблемы.

С. Регистрация актов гражданского состояния, статистический учет естественного движения населения и регистры населения

437. С внедрением в качестве стандартного механизма государственного управления регистром населения, функциональная (но не административная и институциональная) интеграция систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного населения в части их текущей деятельности стала еще более тесной и стандартизированной. В настоящее время регистры населения обретают форму компьютеризированных баз данных по каждому отдельно взятому жителю страны. Регистр населения может представлять собой централизованную базу данных или состоять из связанных между собой региональных или провинциальных баз данных. В разных странах за функционирование и поддержку регистров населения могут отвечать разные ведомства. Часто эта функция поручается ведомству внутренних дел и полиции. В некоторых странах за нее отвечает налоговое ведомство. Существуют случаи, когда изначально эта функция осуществляется национальной службой статистики, а затем передается в ведение структуры, которая имеет более непосредственный доступ к населению. На приведенном ниже рисунке показано, как это разделение труда осуществляется в Республике Корея.

Рисунок 12

Системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в Республике Корея



¹³¹ Все документы доступны по ссылке: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2017/new-york-egm-on-management-and-evaluation-of-crvs-systems/>.

Источник: Источником: Заседание экспертной группы по администрированию и оценке систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, Штаб-квартира Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк, 20–24 февраля 2017 г.¹³¹

438. Главная функция регистра населения состоит в том, чтобы сообщать надежную информацию, необходимую для решения административных задач государственного управления, в частности, для планирования программ, выработки бюджета и налогообложения. Регистры помогают решать административные задачи и в других областях, таких как идентификация физических лиц, голосование, образование и военная служба, социальное страхование и обеспечение, охрана правопорядка и судопроизводство¹³².

439. На практике современные регистра населения имеют в своей основе надежную компьютерную систему, призванную обеспечивать решение перечисленных выше задач. Они не предназначены исключительно для целей регистрации актов гражданского состояния или производства статистики естественного движения населения; следовательно, для выполнения этих функций они должны быть адаптированы таким образом, чтобы обеспечивать функциональную совместимость со всеми задействованными в них механизмами.

440. Что касается самого регистра населения, в первую очередь необходимо убедиться в том, что все используемые в нем определения идентичны тем, что используются в системах регистрации актов гражданского состояния и статистического учета. Для выполнения данного требования необходимы меры гармонизации, которые не всегда очевидны. Например, согласно определению постоянного жителя, которое используется в регистра населения, чтобы быть внесенным в реестр, физическое лицо должно прожить в стране определенный период времени, например, три месяца. Но если новорожденный младенец умирает через несколько недель после рождения, данное определение к нему не подойдет, следовательно, для таких случаев должны быть разработаны особые протоколы.

441. Процесс, реализуемый в данной модели, очень похож на тот, который был описан в предыдущем подразделе. Лицо, сообщающее информацию, заполняет бумажный или электронный формуляр, который включает все необходимые характеристики (см. п. 431 выше), и представляет его регистратору. Регистратор проверяет информацию, присваивает ПИН, который будет сохраняться за новорожденным всю его или ее жизнь, выдает свидетельство о рождении и делает запись в реестре народонаселения. Такие записи могут делаться в режиме онлайн или выгружаться пакетами, в зависимости от того, какая компьютерная инфраструктура обеспечивает функционирование и ведение регистра населения.

442. Содержание конкретных регистров населения может быть разным в разных странах. Но при этом они всегда содержат имя физического лица и имена родителей, дату и место рождения, адрес, ПИН и уникальный номер записи акта гражданского состояния.

443. Важно, чтобы регистр населения был организован как набор баз данных, объединенных уникальным идентификатором, в качестве которого, в идеальной ситуации, должен использоваться ПИН. Следовательно, должна быть в наличии главная база данных, содержащая все ПИНЫ. Другая база данных будет содержать имена, адреса, сведения о местах и датах рождения. Еще одна база данных будет содержать характеристики событий – в данном случае события рождения – включая уникальный номер записи акта гражданского состояния; и эта база данных будет выступать как дублер книги записи актов гражданского состояния, который можно использовать для внесения изменений в записи, например, в случаях усыновления (удочерения) и признания. Еще одна база данных должна содержать прочие характеристики, включая те, которые необходимы для статистического учета естественного движения населения. Еще одна база будет содержать сведения о причинах смерти. Индексация данных во всех базах будет осуществляться на основе ПИНов; при этом должна быть предусмотрена возможность получения данных для выдачи, по мере необходимости, упрощенных или полных свидетельств.

¹³² «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, п. 455.

¹³³ См. «Статистика на основе реестров в Скандинавских странах» (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.07.II.E.11). Доступно по ссылке: <https://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=2764>.

444. При такой организации национальная служба статистики должна быть наделена правом доступа к регистру населения с целью получения записей и переменных, которые необходимы для производства на регулярной основе достоверной статистики естественного движения населения¹³³. В идеальной ситуации периодичность такого доступа и материалы, доступ к которым разрешен, должны быть указаны в законе, регулирующем регистрацию населения, законе о статистике или соответствующих подзаконных актах. В принципе, статистическому элементу системы не требуется доступ ко всей информации регистра населения, например, к именам. Тем не менее, статистики должны иметь доступ к уникальному идентификатору, чтобы иметь возможность доводить до сведения учреждения, отвечающего за ведение регистров, информацию обо всех выявленных ошибках и расхождениях, допущенных при обработке, редактировании и агрегировании записей. Подробная информация о том, как функционирует регистр населения в Норвегии, приведена выше, во Вставке 2 Главы I и ниже, во Вставке 21.

Вставка 21

Норвегия: административные и статистические базы данных и регистры

С 1991 года Норвежская налоговая администрация хранит и ведет Центральный регистр населения страны, который был передан ей Норвежской службой статистики (первый регистр населения был учрежден Норвежской службой статистики в 1964 году, см. Вставку 2).

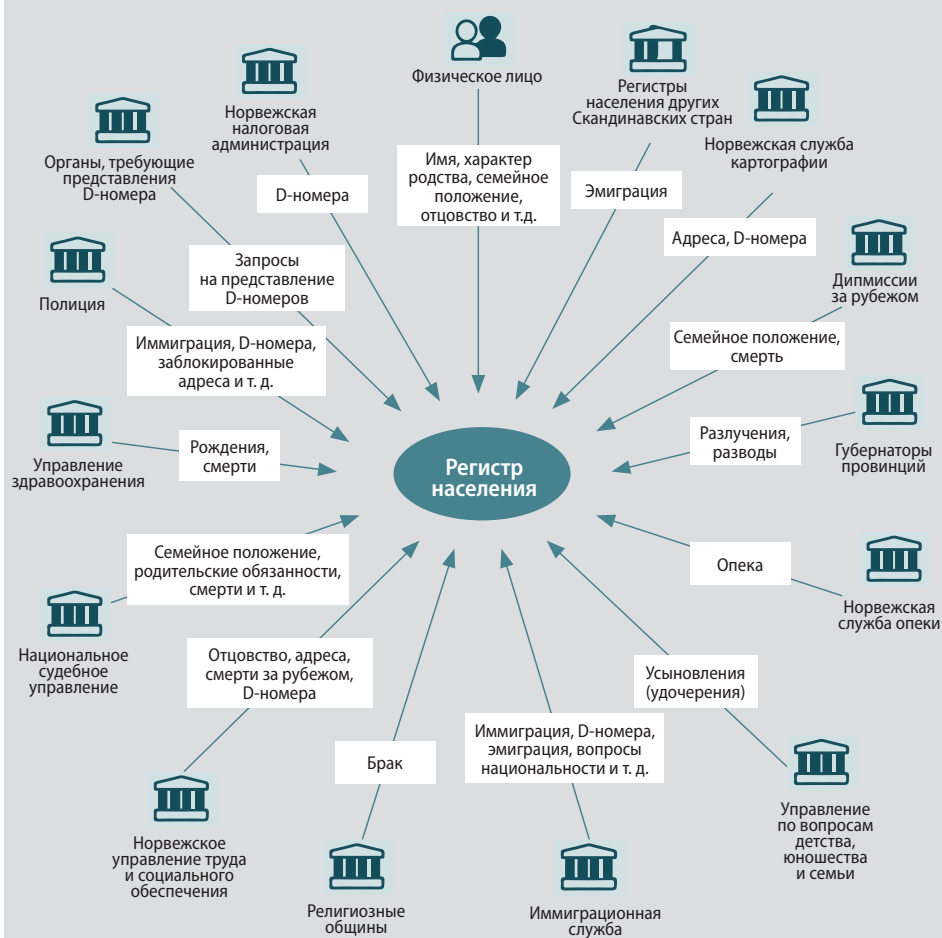
Два приведенных ниже рисунка иллюстрируют порядок движения данных о физических лицах в направлении Центрального регистра населения Норвегии и из него. Структура, расположенная в центре обеих схем – «Регистр населения» – выполняет функцию как центрального реестра актов гражданского состояния, так и регистра населения страны. Таким образом, система регистрации и национальная система управления идентификационными данными полностью интегрированы. Дети, рожденные жителями Норвегии и новыми иммигрантами, получают персональные идентификационные номера. В случаях смерти или эмиграции жителей, их данные не удаляются из реестра, но при этом в их кодовом обозначении статус «Житель» заменяется статусом «Скончался» или «Эмигрировал».

На первом рисунке показано, что в регистр населения от большого количества государственных учреждений поступают микроданные о рождениях, смертях, внутренней и внешней миграции, браках и разводах, усыновлениях (удочерениях), смене адресов, смене имен и других событиях. Следует отметить, что в соответствии с базовым принципом статистики, согласно которому статистическое ведомство не должно распространять какие-либо данные, по которым можно установить личность физических лиц, в Регистр населения не поступают микроданные из Статистической службы Норвегии.

На втором рисунке показаны государственные и частные организации, которые получают микроданные от Норвежской налоговой администрации. Одним из главных получателей и пользователей этих микроданных, наряду с учреждениями здравоохранения и образования, полицией, армией, реестром избирателей, банками и другими органами, выступает Служба статистики Норвегии.

Распространением микроданных занимается не Служба статистики Норвегии, а держатель административного реестра – Норвежская налоговая администрация. При этом Служба статистики Норвегии имеет право с санкции инспектора по данным распространять обезличенные данные о физических лицах.

Рисунок А
Движение данных в направлении Центрального регистра населения



Примечание: Национальный идентификационный номер присваивается каждому, кто родился в Норвегии или поселился в Норвегии более чем на шесть месяцев. Он состоит из 11 разрядов, из которых первые шесть указывают на дату рождения.

D-номера – это временные идентификационные номера, которые присваиваются лицам, не проживающим в Норвегии, а приезжающим в страну на работу на срок менее шести месяцев, или лицам, имеющим экономические связи со страной, например, тем, кто владеет имуществом или платит налоги.

Рисунок В

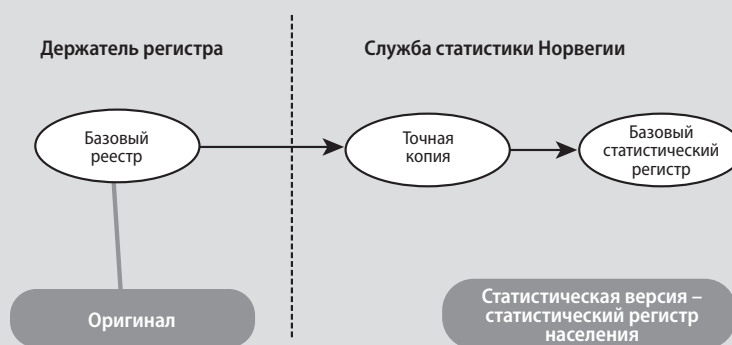
о



Служба статистики Норвегии получает последние данные о событиях естественного движения населения и других изменениях в регистре каждый вечер, пять дней в неделю в том же порядке, что и многие другие пользователи регистра населения, которым в административных целях необходимо ежедневно получать обновленную информацию. Каждое утро персонал Службы статистики Норвегии проверяет полученные обновления.

Приведенная ниже схема показывает, как соотносятся друг с другом административные регистры и статистический регистр населения. Служба статистики Норвегии ведет две версии регистра населения:

- Точную копию административного регистра;
- Отдельный статистический регистр населения, в который заносятся и в котором сохраняются внутренние корректировки и поправки.



Главная причина, по которой применяется этот подход, состоит в том, что административный регистр не полон и может содержать ошибки и иметь другие недостатки, такие как недостающие данные. Служба статистики Норвегии имеет доступ ко многим другим административным источникам данных и может объединять их с копией центрального регистра населения для проверки на возможные ошибки. По причине конфиденциальности эта информация не подлежит передаче Налоговой администрации без разрешения владельцев этих источников, но, тем не менее, она влияет на качество производимой статистики. Служба статистики Норвегии может сообщать в Налоговую администрацию и владельцам любых других регистров о неправильных микроданных (включая ПИНЫ), так как это может считаться жалобой на качество данных. Самая важная характеристика статистического регистра населения заключается в том, что сведения из него сопровождаются актуальными данными из внутренних источников, что делает его главным источником данных для производства статистики.

С 1991 года система претерпела мало изменений, если какие-либо изменения вообще имели место, но регистр населения в настоящее время модернизируется. Эта модернизация будет завершена в 2019 году и будет сопровождаться вступлением в силу нового Закона о регистрации народонаселения, в котором статистика упоминается как одна из целей ведения регистра населения. Модернизированный регистр населения будет в значительной степени основан на цифровых и автоматизированных процедурах и будет содержать дополнительную информацию. К этой работе подключен пользовательский форум, представленный широким кругом заинтересованных участников из государственного и частного сектора, которые могут сообщать свои отзывы о любых вносимых изменениях. Служба статистики Норвегии очень активно участвует в процессе модернизации, что предусмотрено действующем в стране Законом о статистике.

445. В результате интеграции процессов регистрации актов гражданского состояния, ведения регистра населения и производства статистики естественного движения населения формируется динамичный, ежедневно обновляемый механизм, обеспечивающий повседневное функционирование всех трех элементов, от выдачи свидетельств о рождении, смерти и браке до обработки в административных целях персональной информации и регулярного и своевременного генерирования статистических данных о естественном движении населения. Кроме того, в долгосрочной перспективе успешное осуществление такой интеграции значительно снижает затраты на осуществление всех трех функций; в краткосрочной перспективе экономия средств тоже имеет место. С точки зрения обслуживания этот механизм обеспечивает физическим лицам более быстрый и полный доступ к различным документам, которые могут быть необходимы для решения различных задач современной повседневной жизни.

446. Как отмечалось выше, в Главе I, объединение регистра населения с системой регистрации актов гражданского состояния дает возможность восстанавливать историю событий, происходивших в жизни физического лица. При условии должной регистрации дат событий обеспечиваемая им высокая степень детализации позволяет, среди прочего, оценивать как продолжительность демографического состояния (такого как «Состоит в браке» или «Первородящая» и т.д.), так и вероятность перехода в другое состояние, а также может быть использована в лонгитюдных исследованиях. Кроме того, оно позволяет получать конкретные, представляющие интерес показатели, агрегированные по географическому признаку, такие как численность населения прибрежных районов или районов с неблагоприятными условиями проживания, границы которых могут не совпадать с административными границами¹³⁴.

447. Конфиденциальность личной информации стоит во главе угла как один из базовых принципов всех трех элементов: регистрации актов гражданского состояния, регистра населения и статистического учета естественного движения населения. Следовательно, частью пакета законов, регулирующих порядок использования и ведения регистров населения, должны быть строгие и однозначные процедуры и правила, призванные гарантировать конфиденциальность и неприкосновенность информации, которая содержится в реестре народонаселения. Данное законодательство должно также предусматривать наказание для государственных должностных лиц, которые не обеспечивают конфиденциальность частной информации или раскрывают ее с нарушением установленного порядка.

448. В заключение необходимо отметить, что включение системы регистрации актов гражданского состояния в компьютеризированный регистр населения в качестве его важного компонента позволяет создать наиболее подходящее и современное средство генерирования актуальных, достоверных, своевременных и полных статистических данных о естественном движении населения. Хотя на начальном этапе построение такой системы требует значительных ресурсов, в долгосрочной перспективе оно дает ощутимую отдачу¹³⁵.

¹³⁴ К другим существенным преимуществам данной модели относится возможность получения большого количества информации, критически важной для проведения лонгитюдных исследований и понимания динамики и структуры народонаселения, миграционных и ряда других демографических и социальных явлений и процессов; здесь эти темы не рассматриваются, так как основное внимание в данной главе уделено структуре функционирования. См. «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, п. 479.

¹³⁵ Там же, п. 484.

Д. Регистрация актов гражданского состояния, статистический учет естественного движения населения и управление идентификационными данными

449. В целом понятие идентичность подразумевает самоосознание индивидуума. В этом качестве идентичность может иметь множество измерений или пластов, включая культурный, этнический и религиозный, и все они могут эволюционировать и меняться со временем. Однако в современных обществах, учитывая то, как они функционируют, значение имеет именно правовая идентичность индивидуума, так как именно она обеспечивает доступ к услугам, осуществление прав и вхождение в правовое поле. Следовательно в данном контексте понятие «идентичность» относится к тому измерению этого термина, которое закрепляется выдачей свидетельства о рождении с указанным в нем именем новорожденного, датой и местом рождения и именами родителей; иными словами, официальным подтверждением события и того, кто в нем участвовал; и эта идентичность аннулируется с выдачей свидетельства о смерти соответствующего лица (с помощью соответствующей пометки или изменения статуса с «ныне живущий» на «скончался»).

450. Как свидетельствуют документы, собранные в целях мониторинга современных систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения во всем мире¹³⁶, насчитывается значительное число лиц, не имеющих базового свидетельства о рождении, что обусловлено отсутствием услуг регистрации актов гражданского состояния или неполным охватом этими услугами в соответствующих странах. Как отмечалось выше, важно подчеркивать качество всеобщности этих услуг применительно к правам человека, которые связаны с регистрацией фактов естественного движения населения. Как это закреплено во Всеобщей декларации прав человека 1948 года и подтверждено в других глобальных соглашениях, каждый человек имеет право на признание правосубъектности личности, и поскольку именно регистрация актов гражданского состояния устанавливает факт существования физического лица в правовом смысле, она традиционно выступает базовым средством гарантирования правосубъектности. В этом смысле законы, нормы, правила и регламенты не должны препятствовать осуществлению данного права. В частности, регистрация событий должна быть осуществлена, даже если время, отведенное на это законом, истекло, а также вне зависимости от миграционного статуса, гражданства и любого поданного запроса, которые могут выступать как препятствие для регистрации фактов естественного движения населения, имевших место на данной территории.

451. Проблемы, возникающие при попытках осуществлять государственное управление без полного понимания численности и структуры населения и без гарантированного предоставления услуг тем лицам, для которых они предназначены, заставили многие страны уделять гораздо более пристальное внимание задаче выдачи каждому жителю документов, удостоверяющих личность. Более того, обмен информацией о жителях делает возможным совместное предоставление услуг несколькими государственными ведомствами и сокращает время, затрачиваемое на проверку и уточнение идентификационных данных и информацию о жителях. Системы обмена информацией помогают правительствам наращивать свой потенциал в области удовлетворения нужд граждан с помощью целенаправленных решений¹³⁷. Осознание этого преимущества подталкивает правительства к созданию специализированных ведомств, уполномоченных выдавать всем проживающим в стране лицам удостоверения личности, содержащие уникальные идентифицирующие элементы, такие как фотографии, отпечатки пальцев и другие биометрические характеристики.

¹³⁶ Более подробную информацию по данной теме можно найти на вебсайте Статистического отдела Организации Объединенных Наций; доступно по ссылке: http://unstats.un.org/unsd/demographic/CRVS/CR_coverage.htm.

¹³⁷ См. материалы Международной конференции по управлению идентификационными данными, Сеул, 23–25 сентября 2014 г., доступно по ссылке: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7125/International_Identity_Management_Conference_Proceedings.pdf?sequence=4.

452. Регистрация актов гражданского состояния – иными словами, запись сведений о событиях естественного движения населения, относящихся к конкретным лицам, и подтверждение этих событий путем выдачи свидетельств – формирует основу для правовой и гражданской идентификации физических лиц. Таким образом, первостепенной задачей, которую должны решить ведомства, отвечающие за управление идентификационными данными, является интеграция в их деятельность функции регистрации актов гражданского состояния. В процессе решения этой задачи порядок работы системы регистрации актов гражданского состояния не меняется каким-либо существенным образом: остается неизменным порядок предоставления информации заявителем регистратору; неизменными остаются и процессы официального освидетельствования и выдачи свидетельств. В данной модели ведомство, отвечающее за управление идентификационными данными, становится держателем регистра населения, как это описано выше в разделе С.

453. В то время, как интеграция функций регистрации актов гражданского состояния и управления идентификационными данными представляет собой достаточно понятную и несложную задачу, добавление к ней элемента статистического учета естественного движения населения является более сложным процессом. Отчасти это обусловлено тем, что национальная система статистики, к которой относится статистический учет естественного движения населения, находится в ведении национальной службы статистики – давно существующего института, который играет особую роль в структуре государственного управления. По целому ряду причин – и, в первую очередь, из-за неполного охвата населения регистрацией актов гражданского состояния – национальная служба статистики рассчитывает статистические показатели естественного движения населения, традиционно полагаясь на другие источники данных. Что касается ведомства, отвечающего за управление идентификационными данными, для него разработка статистики естественного движения населения не является приоритетной задачей; скорее, все усилия этого ведомства направлены на внедрение передовых технологий для выдачи каждому физическому лицу биометрического удостоверения личности, и акцент при этом делается на обеспечение национальной безопасности и охрану права.

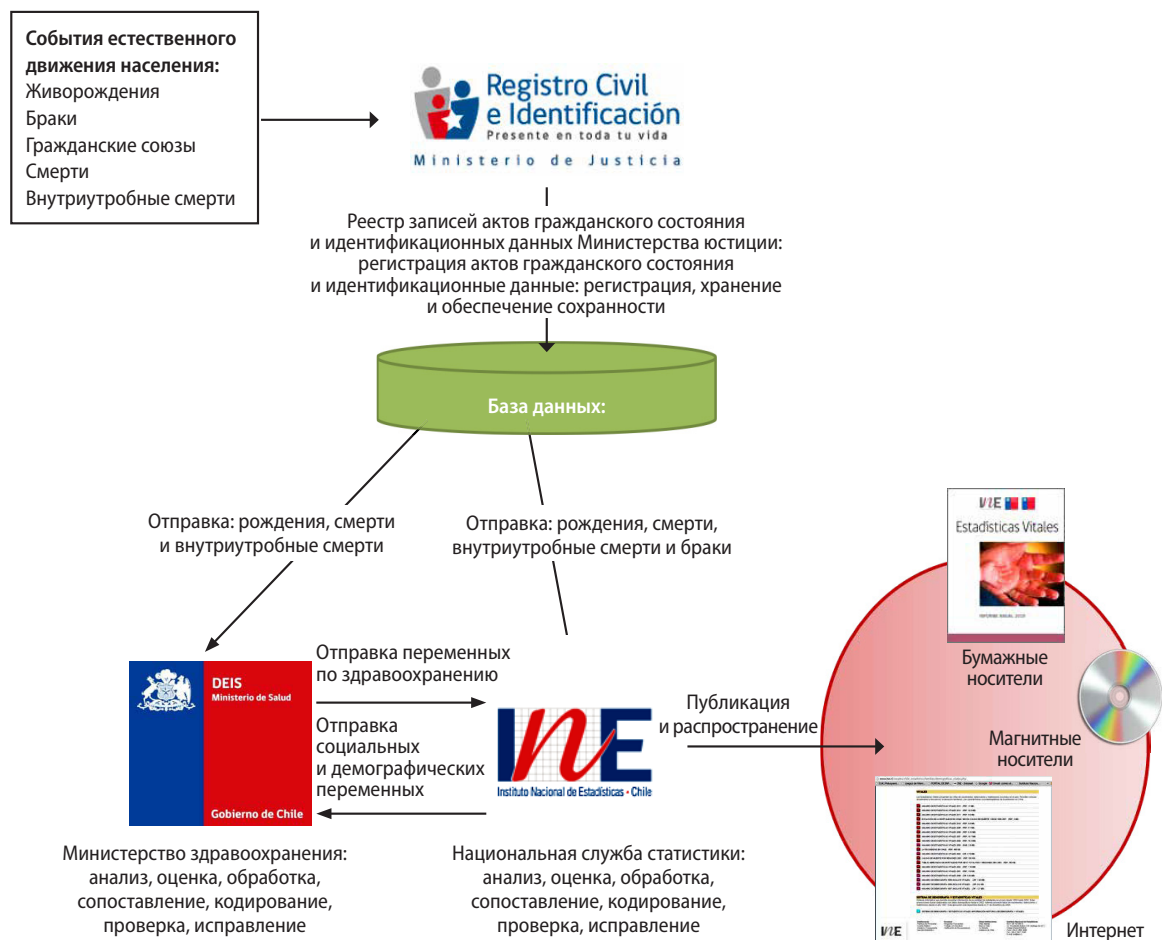
454. Интеграция функции статистического учета естественного движения населения в данную модель на основе целостного и единообразного подхода является важным условием построения эффективной и всеобъемлющей системы. Как описывалось выше, лица, сообщающие информацию, и заявители должны быть обучены и иметь все необходимое для того, чтобы собирать все характеризующие данные, предписываемые международными стандартами; регистратор обязан проверять и заверять содержание регистрационных формуляров и обеспечивать ввод содержащихся в них данных в базы данных регистра населения. Центральная служба статистики обязана корректировать и развивать процедуры получения данных из системы управления идентификационными данными и базы данных системы регистрации актов гражданского состояния с целью разработки полной, достоверной, надежной и регулярной статистики естественного движения населения в небольших районах. Поскольку в настоящее время данную модель внедряет и использует все большее количество стран, выгоды, которые она дает обслуживаемому с ее помощью населению, а также простота получения удостоверяющих личность документов, которые обеспечивают доступ к различным услугам и позволяют государственным структурам внедрять именно те виды социальных услуг, которые востребованы в их юрисдикциях, ясно и однозначно указывают на уместность и эффективность данной парадигмы.

455. Необходимо обращать внимание на поддержание равного статуса различных элементов системы: иными словами, регистрация актов гражданского состояния представляет собой элемент конструкции, который должен непрерывно снабжать информацией о событиях естественного движения населения, с одной стороны, систему управления идентификационными данными, чтобы поддерживать ее актуальность, а, с другой стороны, службу статистики, чтобы она могла составлять таблицы и рассчитывать показатели, коэффициенты и другие цифры, необходи-

мые для выработки политики. Все эти элементы должны поддерживать обратную связь друг с другом, способствуя непрерывному взаимному совершенствованию. Ниже, на рисунке приведен пример того, как может быть осуществлено разделение обязанностей на основе этой парадигмы. Данная схема организации процесса представляет собой один из итогов работы серии региональных семинаров, посвященных применению третьего пересмотренного издания «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения», которые проводились Статистическим отделом Организации Объединенных Наций в партнерстве с соответствующими заинтересованными участниками в регионах.

Рисунок 13

Системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения Чили



¹³⁸ Все документы доступны по ссылке: https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/Chile/2015/list_of_docs.htm

Источник: Семинар по применению 3-го пересмотренного издания «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения» для стран Южной Америки, Сантьяго, 9–12 ноября 2015 г.¹³⁸

456. Преимущество унифицированной системы состоит еще и в том, что она способствует упрощению процедур регистрации, делая систему более экономичной и доступной для населения. Выбирая способы оптимизации процессов, уменьшения бюрократизма и повышения качества обслуживания, страны должны изыскивать возможности для межведомственного сотрудничества на всех уровнях государственного управления. Примером этому может служить объединение услуг в пакеты, основу которых часто составляет регистрация актов гражданского состояния. Ниже, во Вставке 22 представлен пример Канады, где на практике используются преимущества, которые дает бесшовная интеграция систем управления идентификационными данными, регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Еще одним примером может служить Узбекистан – его подход к интеграции описан во Вставке 23.

Вставка 22

Канада: пакетирование услуг и интеграция

Пакетирование услуг дает различным федеральным и региональным службам возможность повышать качество обслуживания клиентов, реализуя программы, которые не требуют разработки под каждую из них отдельной специальной системы. Например, когда родители заполняют бланк заявления о регистрации рождения, они могут указать, хотят ли они сразу подать заявку на присвоение новорожденному номера в системе социального страхования и на получение льгот, на которые они могут иметь право в рамках соответствующих федеральных программ. В процессе регистрации эта информация попадает в региональный реестр и затем через Национальную систему маршрутизации автоматически (National Routing System) передается в соответствующее федеральное ведомство. Такое комплексное обслуживание служит стимулом к ранней регистрации рождений и пользуется популярностью среди родителей, так как одного лишь предоставления информации для регистрации рождения достаточно, чтобы получить доступ к основным федеральным услугам.

Федеральная служба Service Canada также использует Национальную систему маршрутизации для проверки информации свидетельств о рождении, которую предоставляют, подавая заявку на присвоение номера в системе социального страхования. Это позволяет уменьшить возможности для мошенничества, так как сведения, указанные в свидетельстве о рождении, должны совпадать с информацией региональных реестров записи актов гражданского состояния. Федеральным службам это обеспечивает экономию и гарантирует достоверность информации, так как она поступает непосредственно от соответствующего регионального органа, выдавшего свидетельство.

Кроме того, Канадское налоговое агентство и служба Service Canada получают через Национальную систему маршрутизации своевременные заявления о смерти. От этих данных зависит правильность действий обеих организаций в рамках осуществляемых ими программ. Что касается Канадского налогового агентства, эти данные помогают ему уменьшить переплату по льготам. Так же и в случае службы Service Canada: повышение достоверности данных, которые содержатся в Реестре социального страхования, способствует уменьшению переплаты в рамках программ, которые зависят от этой информации, таких как «Канадский пенсионный план». Получение данных о смерти служит также основанием для выплаты пособий в связи с потерей кормильца.

Вставка 23

Узбекистан: электронный архив Управления записи актов гражданского состояния

С января 2014 года в Узбекистане действует консолидированный электронный архив системы записи актов гражданского состояния. Органы записи актов гражданского состояния субнационального уровня сообщают информацию о гражданском состоянии (например, о рождениях, браках, разводах и смертях) в Государственный центр персонализации при Кабинете министров Республики Узбекистан, который присваивает персональные идентификационные номера.

В соответствии с национальным законодательством и требованиями, предъявляемыми к машинно-читаемым документам Международной организации гражданской авиации (ИКАО), паспорта и другие документы граждан Узбекистана должны содержать этот идентификационный номер.

Для обеспечения правильности ввода данных, Государственный центр персонализации предоставляет доступ к базе данных биометрических паспортов. Благодаря этому механизму органы регистрации актов гражданского состояния могут мгновенно проверять информацию и заполнять формуляры, внося в них необходимые данные физических лиц.

Информация о регистрации рождений и смертей предоставляется также органам статистики субнационального уровня.

Наконец, информация о регистрации смертей передается в Пенсионный фонд при Министерстве финансов с целью удаления умерших лиц из списка получателей пенсионных выплат.

¹³⁹ К их числу относятся Бутан, Ботсвана, Монголия, Скандинавские страны и другие

457. Многие страны¹³⁹ осуществили интеграцию своих систем регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и управления идентификационными данными. Важное преимущество этой модели состоит в том, что она упрощает присвоение ПИНов при рождении, избавляя людей от необходимости получать удостоверения личности по достижении определенного возраста (обычно в 15, 16 или 18 лет). Позднее присвоение ПИНов затрудняет отслеживание случаев смерти детей, не достигших этого возраста, и объединение данных о таких смертях с данными других источников, таких как реестр народонаселения. Присвоение ПИНов при рождении увеличивает охват регистрацией случаев смерти детей в возрасте до одного года и повышает качество оценок младенческой смертности.

Глава IV

Области и порядок применения информации записей актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения

А. Введение

458. В настоящей главе рассматриваются такие темы, как порядок и области применения информации и записей актов гражданского состояния и статистических данных о естественном движении населения, включая суммарные цифры, таблицы, коэффициенты, показатели и микроданные. В частности, в ней проводится различие между использованием информации в рамках каждой из систем (системы регистрации и статистического учета соответственно) и ее применением в той или иной области за пределами системы. Внешние области применения информации записей актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения включают обмен данными между государственными и частными структурами; следовательно, повышенное внимание должно быть уделено вопросам конфиденциальности.

459. Как уже отмечалось в этом справочнике, статистика естественного движения населения и регистрация актов гражданского состояния представляют собой отдельные функции, но совершенно необходимо, чтобы они создавались, поддерживались и функционировали как элементы согласованной и когерентной системы, предназначенной для регистрации и разработки статистики естественного движения населения. Кроме того, появление взаимосвязей между системой регистрации актов гражданского состояния и современными системами управления идентификационными данными придает структуре системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения еще одно измерение. Эти взаимосвязи и порядок их функционирования графически показаны выше, на Рисунке один, в Главе I. Регистрация актов гражданского состояния определяется как непрерывная, постоянная, обязательная и всеобщая запись информации о наступлении и характеристиках событий, относящихся к естественному движению населения, осуществляемая на основании постановления или регламента, изданного в соответствии с законодательством соответствующей страны¹⁴⁰. Важно подчеркнуть признак всеобщности применительно к тем правам людей, которые относятся к регистрации фактов естественного движения населения; в этом смысле законы, нормы, правила и регламенты не должны препятствовать осуществлению данного права. В частности, регистрация событий должна быть осуществлена, даже если время, отведенное на это законом, истекло, а также вне зависимости от миграционного статуса, гражданства и любого поданного запроса, которые могут выступать как препятствие для регистрации фактов естественного движения населения, имевших место на данной территории. Регистрация актов гражданского состояния осуществляется, главным образом, с целью оформления документов, которые предусмотрены законом. Ценность таких записей как наилучшего источника статистических данных о естественном движении населения широко признана. Процедуры регистрации событий естественного движения населения в равной

¹⁴⁰ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», Статистические документы, Серия М, No. 19, 3-е пересмотренное издание (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.13.XVII.10), п. 279.

степени важны как юридические действия для регистрации актов гражданского состояния и как источник статистической информации; следовательно, задачи, выполняемые регистраторами актов гражданского состояния и статистиками, взаимосвязаны¹⁴¹.

¹⁴¹ Там же, п. 274.

В. Области применения информации системы регистрации актов гражданского состояния

460. Информация, собираемая через систему регистрации актов гражданского состояния, может использоваться для оценки результатов деятельности, принятия управленческих решений, разработки управленческих структур и организации рабочих процессов в рамках различных функций программы. И в централизованных, и в децентрализованных системах на каждом из перечисленных направлений деятельности будет использоваться соответствующая информация, генерируемая в рамках программы.

1. Области применения внутри системы регистрации

461. Три области применения регистрационной информации, описанные в настоящем подразделе, относятся к ее внутриведомственному применению, либо в рамках программы регистрации, либо вне ее, но в пределах ведомства. Эта информация может иметь описательный или количественный характер либо может содержать подсчет частотности заявленных и зарегистрированных событий естественного движения населения. Ценность этой информации определяется такими ее характеристиками, как полнота, качество и надежность. Когда любой из этих аспектов начинает вызывать озабоченность, следует принимать меры по ее устранению.

(а) Оценка деятельности по регистрации актов гражданского состояния

462. В рамках программы регистрации проводится ряд мероприятий, направленных на внедрение стандартов результативности деятельности. Главным образом они относятся к услугам, оказываемым населению, но могут включать и внутрипрограммные мероприятия. В том, что касается обслуживания населения, важными показателями деятельности являются наличие информации, необходимой для выдачи заверенных копий записей, процесс внесения изменений в записи, время, затрачиваемое на оказание услуги, время ожидания в пункте регистрации актов гражданского состояния и количество посещений пункта регистрации, требуемое для выполнения заявки.

463. К другим показателям, отражающим качество оказания государственных услуг, относятся внесение изменений в записи, ведение соответствующей документации по вносимым изменениям и следование правовым нормам при внесении таких изменений. Способность выполнить правовую норму, на основании которой внесено изменение, задокументировать ее выполнение и дать на нее ссылку в регистрационной записи также представляет собой показатель результативности деятельности. Как описывалось в предыдущих главах настоящего справочника, внесение любых изменений, связанных с усыновлением (удочерением), узаконением и признанием отцовства, а также изменений, которые касаются имени, даты рождения и места проживания, требует соответствующих документов, судебных решений или иных административных санкций. Такие документы должны сохраняться на случай возникновения вопросов в будущем. Сама запись должна содержать соответствующие ссылки на норму закона, на основании которой в нее внесены изменения. Осуществление программы регистрации актов гражданского состояния считается удовлетворительным, когда каждый из этих элементов присутствует и является неотъемлемой и обязательной частью регистрационных услуг, оказываемых населению как центральными, так и местными органами регистрации.

464. Некоторые внутренние регистрационные мероприятия также осуществляются с использованием информации, которая содержится в регистрационной картотеке. Полнота, достоверность и надежность этой информации отражается на деятельности программных подразделений, отвечающих за эти компоненты. Недостатки в этих областях могут поставить под угрозу результаты проведения других регистрационных мероприятий. В случаях усыновления (удочерения) должна быть в наличии первоначальная запись о рождении, содержащая достоверную и полную информацию о биологических родителях. Выполнение этого требования сказывается не только на приемном ребенке и приемных родителях, но и на подразделении, которое в рамках программы регистрации занимается вопросами усыновления (удочерения). В случае неправильного размещения, неточности или неполноты этой информации, показатели деятельности этого подразделения будут оценены очень низко.

465. Количество дублирующих регистрационных записей должно быть сведено к минимуму. Эффективным средством предотвращения двойной регистрации служит создание центральной базы данных, в которой регистрируются все события естественного движения населения, происходящие в стране, или создание нескольких объединенных баз данных. Одним из наиболее распространенных способов использования записей актов гражданского состояния для оценки деятельности является сверка регистрационных записей о смерти детей в возрасте до одного года с соответствующими регистрационными записями об их рождении. Это делается с двумя целями: во-первых, чтобы оценить полноту регистрации рождений и, во вторых, чтобы пометить запись о рождении во избежание ее последующего недобросовестного использования¹⁴². К другим внутренним мероприятиям, по которым оценивается деятельность по регистрации актов гражданского состояния, относятся индексация событий естественного движения населения, которая влияет на возможность поиска и истребования записей; сверка записей с целью внесения поправок и исправлений в первоначальные записи; и проверка зарегистрированных событий в юридических или административных целях. Последнее относится к услугам, оказываемым другим программам или ведомствам, которые могут получать заявки на предоставление медицинских, социальных или экономических льгот. Способность предоставлять такие услуги служит показателем качества деятельности подразделений, участвующих в программе регистрации.

¹⁴² Там же, пп. 580–582.

466. Функции, связанные с предоставлением государственных услуг, являются главными задачами. Степень выполнения этих задач определяет показатели деятельности программы регистрации. Одним из основных способов оценки регистрационной деятельности и отличным источником информации о потребностях и ожиданиях пользователей служат периодические обследования удовлетворенности пользователей.

(b) Принятие управленческих решений и управленческая структура

467. Ведомство, отвечающее за программу регистрации, может использовать информацию о зарегистрированных событиях естественного движения населения для принятия административных решений, а также для выработки политики и осуществления планирования на национальном, субнациональном и местном уровне. Из регистрационных данных можно получать информацию об источниках отчетности и о возможном существовании необходимости в обучении и других ресурсах. Значительное возрастание количества событий естественного движения населения может требовать перераспределения кадровых ресурсов, финансовой поддержки или создания дополнительных местных пунктов регистрации. Предложения о юридических или процедурных изменениях регистрационных функций могут вноситься в рамках административного процесса. Такие предложения бывают основаны на поступающей информации об изменениях в отчетности по событиям естественного движения населения, изменениях в сроках отчетности в период между тем, как произошло конкретное

событие естественного движения населения, и датой его регистрации, изменениях в определениях событий или в требованиях к документам, на основании которых вносятся изменения в записи.

468. Вне рамок программы регистрации информация регистрационных записей, поступающая из местных пунктов, может использоваться в целях выработки административной политики и административного планирования на местном уровне. С ее помощью можно планировать потребности в услугах здравоохранения и выделение ресурсов конкретным медицинским учреждениям, географическим районам и группам населения. Административные решения, принимаемые при осуществлении программ в таких областях, как здоровье матери и ребенка, планирование семьи, здоровье подростков и острые и хронические заболевания, зависят от информации регистрационных записей, которая позволяет оценивать действенность осуществляемых программ. Эта же информация может указывать на необходимость разработки новых программ.

469. Требования к эффективности управления программой регистрации отчасти основываются на информации самой программы. Административные решения определяют приоритетные направления и функции обслуживания. Эти приоритеты, в свою очередь, требуют наличия управленческой структуры, обеспечивающей проведение программных мероприятий, необходимых для выполнения приоритетных задач. Внутренняя структура программы в значительной степени зависит от управленческих подходов к осуществлению конкретных функций и видов деятельности. Необходимо определить каждую из этих функций и видов деятельности, а также соответствующие требования к кадрам, оборудованию, ресурсам и отношениям с другими программами. Когда происходят изменения нормативно-правовой базы, вызывающие задержки в регистрации или значительное увеличение количества обращений за регистрационными услугами, или когда реализуются новые программы льготного государственного обслуживания, требующие дополнительных регистрационных документов, это серьезно сказывается на организационной и управленческой структуре. Заблаговременное получение информации от регистрационных подразделений, которые отвечают за эти мероприятия, может помочь руководству в его работе по выделению и структурированию ресурсов, необходимых для удовлетворения этих потребностей.

470. Отношения с другими программами ведомства, выходящими за рамки программы регистрации, также оказывают значительное влияние на управление. Чтобы предоставлять информацию этим программам, руководство должно определить, какие типы данных требуются и какая информационная сеть необходима для их предоставления. Получение от программы регистрации информации, актуальной для конкретных программ и направлений деятельности, позволяет определиться со структурой, которая необходима для управления данными и информационными запросами. Такие программы могут извлекать пользу из информации о событиях естественного движения населения, зарегистрированных с разбивкой по типам событий, месту, объемам, заявителям и поставщикам услуг здравоохранения. Контроль доступа к этой информации со стороны программ, не относящихся к системе регистрации, требует наличия хорошо управляемой и хорошо организованной внутренней структуры, способной управлять ресурсами, необходимыми для удовлетворения этих потребностей.

(с) Рабочий процесс

471. Организация повседневной регистрационной деятельности зависит от информации, связанной с объемами записей, количеством заявок на услуги регистрации, кодированием, вводом данных, проверкой, внесением изменений и обновлением записей. Чтобы эффективно и своевременно выделять соответствующие ресурсы на осуществление этой деятельности, важно получать информацию от различных организационных подразделений. Количество по-

лученных записей разных типов и объем обработки, которую необходимо осуществить, прежде чем передавать записи в другие регистрационные подразделения, определяют порядок осуществления всех остальных видов деятельности. За первоначальной проверкой, учетом, регистрацией и вводом записей следует их распространение для использования другими подразделениями. Тип записи – рождение, смерть, внутриутробная смерть, брак или развод – определяет количество времени, необходимое каждому подразделению для выполнения своей функции, так как объем и количество элементов данных, входящих в состав записи, варьируются и это влияет на рабочий процесс. Чем меньше элементов данных, тем меньше времени затрачивается на кодирование или ввод и проверку данных. Так, например, при регистрации рождения времени на обработку данных и обслуживание затрачивается больше, чем при регистрации внутриутробной смерти. Каждая из этих характеристик помогает определить, как должно быть организовано рабочее взаимодействие между разными подразделениями.

472. Когда деятельность разных подразделений осуществляется при наличии хорошо организованной системы управления записями, информация этой системы сама определяет, какие записи, какими подразделениями должны обрабатываться и в какие сроки. Так, например, рабочий процесс и методы обработки, предусмотренные для записей о рождении, определяют, как скоро эти записи будут доступны для внесения изменений в связи с усыновлением (удочерением), узаконением и признанием отцовства. Уровень приоритетности этих областей определяет количество ресурсов, выделяемых на мероприятия, связанные с первоначальной регистрацией рождений. Высокая приоритетность предполагает выделение большего количества ресурсов, чтобы записи о рождении были гарантированно доступны в установленные сроки. Низкая приоритетность предполагает, что большее количество ресурсов будет выделяться на обработку других записей, таких как записи о смерти. Важнейшим фактором, который определяет рабочую структуру, призванную соответствовать существующей системе приоритетов, выступает информация, поступающая от программы регистрации. Без этой информации возможность построения эффективной и действенной программы минимальна. И последствия не будут ограничены одной только программой регистрации: они так же негативно скажутся на других программах ведомства, деятельность и функционирование которых зависят от регистрационных записей.

2. Межведомственные области применения информации записей актов гражданского состояния

473. Степень полезности информация, которая собирается через систему регистрации актов гражданского состояния, для других государственных ведомств, профессиональных организаций и добровольных групп, работающих в сфере здравоохранения и социального обслуживания, зависит от данных, которые содержатся в записях о событиях естественного движения населения и статистических формулярах. Априорное определение предполагаемых способов использования регистрационной информации задает точку отсчета; к основным областям деятельности, зависящим от регистрационной информации, относятся управление идентификационными данными и реестры народонаселения, услуги здравоохранения и социального обеспечения, отдельные реестры медицинского профиля, списки избирателей, выдача паспортов, выдача виз и вопросы гражданства, а также некоторые юридические функции. Выше, в Главе I, на Рисунках 1 и 2 графически показано, как осуществляется межведомственное взаимодействие. Задача национального координационного комитета состоит в том, чтобы изучить конкретные проблемы, принять решения и осуществить действия, облегчающие использование разными ведомствами информации, полученной в ходе регистрации актов гражданского состояния.

(а) Управление идентификационными данными и реестры народонаселения

474. Процесс построения целостной системы, включающей функции регистрации актов гражданского состояния, ведения регистра населения, управления идентификационными данными и статистического учета естественного движения населения был подробно рассмотрен и представлен выше, в Главе V. В настоящем подразделе основное внимание уделено тому, как системы регистрации актов гражданского состояния способствуют созданию, поддержке и функционированию систем управления идентификационными данными и реестров народонаселения. В последующих параграфах описываются основные характеристики целостной системы.

475. *Функциональная совместимость.* Данная характеристика критически важна для системы регистрации актов гражданского состояния, регистров населения, управления идентификационными данными и статистического учета естественного движения населения и она должна быть заложена в нее изначально. Функциональная совместимость – это способность системы разрабатывать интерфейсы, обеспечивающие полное взаимодействие в процессе функционирования. Регистрация актов гражданского состояния представляет собой структурный элемент, который должен на постоянной основе сообщать информацию о событиях естественного движения населения, с одной стороны, системе управления идентификационными данными, чтобы она могла поддерживать себя в актуальном состоянии, и, с другой стороны, службе статистики, чтобы она имела возможность разрабатывать статистику естественного движения населения, которая может служить основой для выработки политики. Внутри системы управления идентификационными данными одной из главных областей применения регистрационной информации является выдача паспортов; пример такого взаимодействия представлен ниже, во Вставке 24.

Вставка 24

Канада: регистрация актов гражданского состояния и выдача паспортов

Паспорта выдает федеральное Правительство через паспортную службу, которая носит название Passport Canada. В 2011 году представители службы Passport Canada присутствовали на общем собрании Совета по статистическому учету естественного движения населения Канады, где проинформировали его членов о рассматриваемом предложении по внесению изменений в порядок выдачи паспортов. Чтобы повысить защищенность и надежность канадских удостоверений личности, предназначенных для выезда за границу, служба Passport Canada предложила ограничить список документов, подтверждающих гражданство, которые необходимо представлять при подаче заявления о выдаче обычного паспорта, копией свидетельства о рождении, выданной провинциальным или территориальным регистратором, или свидетельством о гражданстве. Предложенное изменение должно было серьезным образом сказаться на регистраторах актов гражданского состояния, так как оно означало, что теперь значительное число граждан станет обращаться за копией свидетельства о рождении, чтобы подать заявление о выдаче паспорта.

В докладе службы Passport Canada были подчеркнуты рассматриваемые изменения, и регистраторы имели возможность в ходе собрания изложить свои комментарии. В дальнейшем это позволило службе Passport Canada учесть высказанные комментарии в документе для обсуждения, который был направлен регистраторам с целью получения от них более официальных отзывов. Были также проведены дополнительные обсуждения с отдельными юрисдикциями, что позволило урегулировать различия в законодательствах провинций и территорий. Один из главных выводов состоял в том, что регистраторам событий естественного движения населения требовались информационные материалы, позволяющие разъяснить канадцам вносимые изменения. Переговоры между службой Passport Canada и регистраторами завершились согласованием приемлемых сроков вступления предложенных изменений в силу. Совместно была разработана стратегия информационного обмена и сопутствующие информационные материалы (пресс-релизы, постеры и т. д.). В конечном счете данная инициатива была успешно проведена в жизнь, и внесенные существенные изменения не создали каких-либо значительных проблем ни для одной из 13 юрисдикций.

476. В контексте регистрации актов гражданского состояния и управления идентификационными данными функциональная совместимость означает способность разных реестров и баз данных обмениваться информацией друг с другом на основе уникального идентификационного номера, определений и классификаций с учетом ограничений, касающихся безопасности и юридической защиты конфиденциальности и неприкосновенности информации. Эти ограничения должны быть уравновешены с международными соглашениями об обмене данными, в частности, когда обмен данными между ведомствами может быть необходим для контроля вспышек заболеваний, особенно тех, о которых, согласно Международным медико-санитарным правилам, должна быть уведомлена ВОЗ. Например, данные заявлений о смертях, поступающие в учреждение регистрации актов гражданского состояния или здравоохранения, могут быть критически важны для выявления, контроля и сдерживания вспышки заболевания. Межведомственный координационный комитет имеет все возможности для того, чтобы изучать конкретные проблемы и принимать решения, способствующие межведомственной функциональной совместимости.

477. *Всеобщность.* Всеобщность охвата регистрацией актов гражданского состояния представляет собой один из важнейших принципов, сформулированных в международных стандартах¹⁴³, и имеет непосредственное отношение к возможности использования информации системы регистрации актов гражданского состояния. В данном контексте всеобщность означает всеобщий охват происходящих в стране событий естественного движения населения, независимо от характеристик события и лиц, имеющих к ним отношение, включая пол, возраст, национальность, этническую принадлежность, физические возможности, уровень дохода, юридический или миграционный статус и т.д. Регистрация и выдача свидетельств должны осуществляться без какой-либо дискриминации и быть подлинно всеобщими на всей территории страны, обеспечивая всеобщность права всех людей быть частью системы. Следовательно, те же принципы должны лежать в основе создания и развития системы регистров населения и управления идентификационными данными, с тем чтобы документы, удостоверяющие личность, были доступны каждому жителю страны на протяжении всей жизни, гарантируя таким образом доступ к услугам, оказываемым в современных обществах.

¹⁴³ Там же, п. 296.

478. *Обязательность.* Наряду с всеобщностью существует необходимость в том, чтобы сделать регистрацию событий естественного движения населения и лиц, имеющих к ним отношения, обязательным требованием¹⁴⁴. Регистрация актов гражданского состояния представляет собой не только право, но и обязанность, независимо от миграционного статуса, национальности или каких-либо других характеристик. Чтобы функционировать бесперебойно и эффективно, система регистрации актов гражданского состояния страны должна быть обязательной. Хотя каждой стране необходимо принять и применять закон о регистрации, само по себе существование такого закона не является достаточной гарантией того, что все жители будут сообщать о событиях естественного движения населения. Чтобы способствовать выполнению этого требования, выдача первого свидетельства должна осуществляться бесплатно и, в качестве обязательного условия, система регистрации должна предусматривать ту или иную форму наказания для тех, кто не выполняет закон о регистрации; иными словами, лица, не регистрирующие соответствующие события естественного движения населения, должны преследоваться по закону. Поскольку санкции за невыполнение законов о регистрации не всегда могут быть применены и поскольку такие санкции могут выступать фактором, препятствующим регистрации, обязательно должна существовать правовая основа для преследования, обеспечивающая всеобщее соблюдение закона о регистрации. Следовательно, чтобы регистрация актов гражданского состояния представляла собой правильно функционирующую, когерентную, согласованную и технически безупречную систему, обязательно должна существовать соответствующая нормативно-правовая база.

¹⁴⁴ Там же, п. 294.

479. Несмотря на существование в некоторых странах положений о санкциях за несоблюдение действующих требований, полнота регистрации остается на низком уровне. В первую очередь, такое несоблюдение требований вызвано отсутствием стимулов для регистрации. Должны быть созданы стимулы, не только подталкивающие к выполнению закона об обязательной регистрации, но и поощряющие его. Органы регистрации актов гражданского состояния должны разъяснять важность регистрации для получения доступа к целому ряду услуг. Помимо привилегий и прав, приобретаемых с получением подтверждения регистрации (таких как облегченный доступ к здравоохранению, образованию, получению работы, банковским услугам, участию в выборах, получению водительского удостоверения и т.д.), национальные системы регистрации, действуя в рамках своих социальных и культурных сред, должны предлагать и другие стимулы, имеющие практическое значение, особенно на индивидуальном уровне. Среди прочего, примерами таких стимулов могут служить товары для ухода за новорожденными, товары для дома и денежные выплаты, компенсирующие расходы на медицинские услуги или похороны. В некоторых странах высокая степень полноты регистрационных записей объясняется существованием уникального идентификатора физических лиц или ПИНа, наличие которого необходимо для получения ряда услуг, как частных, так и государственных, и который способствует обеспечению функциональной совместимости.

480. Не существует каких либо стандартов, определяющих тип ПИНов; в большинстве европейских стран первая часть ПИНа содержит персональную информацию, а вторая часть представляет собой набор случайных цифр; в других странах присваиваются случайные, последовательные или порядковые номера; используются также сочетания букв и цифр. Выбирая тип ПИНа для внедрения, следует иметь в виду два важных фактора. Первый – это безопасность и защита данных: ПИН должен быть трудно взламываемым; второй – это необходимость разработать такую структуру ПИНа, которая позволит из года в год генерировать новые ПИНЫ для новых представителей населения; иными словами, гарантировать неиссякаемость пула доступных номеров. Информация о том, как осуществляется управление ПИНами в Чили, приведена ниже, во Вставке 25.

Вставка 25

Чили: персональный идентификационный номер

С 1942 года функции регистрации актов гражданского состояния и управления идентификационными данными объединены на базе одного государственного ведомства. Каждому физическому лицу в момент регистрации рождения или в момент регистрации иммиграции присваивается уникальный идентификатор (ПИН). Этот идентификатор состоит из порядкового номера, присваиваемого последовательно, и контрольного разряда (цифра от нуля до девяти или буква К), генерируемого в соответствии с алгоритмом. Физические лица сохраняют этот номер за собой на протяжении всей жизни и с его помощью удостоверяют свою личность во всех случаях взаимодействия как с государством, так и с частными структурами. В связи с этим важнейшую роль играет регистрация рождения, которая служит пропуском для получения субсидий, льгот и услуг здравоохранения как в государственном, так и в частном секторе. В свою очередь, население имеет существенную мотивацию для того, чтобы в кратчайшие сроки выполнять требование регистрации рождения, и при этом не требуются никакие санкции за позднюю или просроченную регистрацию. По оценкам, только 0,5 процентов рождений в стране не регистрируются и только 0,5 процентов населения не имеет ПИНов.

Чили представляет собой централизованное государство, и это означает, что полномочия всех государственных ведомств действуют на всей территории страны. Система регистрации актов гражданского состояния и система управления идентификационными данными интегрированы на базе одного ведомства; записи, содержащие сведения о физических лицах, хранятся в соответствующих базах данных и объединены посредством ПИНов. Внедрение системы ПИНов сделало возможным эффективное, целенаправленное распределение и контроль ресурсов в сфере социального обеспечения, здравоохранения, образования и других социальных услуг.

Адреса и смена места жительства не регистрируются, но каждый раз, когда физическое лицо обращается за выдачей нового удостоверения личности или паспорта, ему предоставляется возможность сообщить свой адрес в целях участия в выборах. Таким образом, обеспечивается функциональная совместимость между избирательной системой и ведомством, отвечающим за регистрацию актов гражданского состояния и управление идентификационными данными, которое выступает в качестве главного поставщика данных в период проведения выборов.

481. Обязательный характер регистрации должен поддерживаться на всех уровнях системы регистрации актов гражданского состояния, регистров населения и управления идентификационными данными. На практике это означает, что изменения в гражданском состоянии или физическом местонахождении физических лиц должны заявляться и регистрироваться в регистре населения, и эта обязанность должна быть закреплена в соответствующих законах. В частности, факты изменения адреса имеют большое значение по ряду причин: например, в связи с составлением списков избирателей, и поэтому о них необходимо сообщать ведомству, которое ведет регистр населения.

482. В случае управления идентификационными данными требование обязательности проявляет себя в форме обязательного для всех жителей страны получения удостоверения личности и обладания им. Когда такое требование закреплено в соответствующих законах, его выполнение может быть легко обеспечено путем отказа в предоставлении услуг лицам, не имеющим соответствующего удостоверения личности – это создает мощный и однозначный стимул для соблюдения всеми данного требования. Следует отметить, что применение данного подхода сопряжено с определенными последствиями этического характера, которые необходимо тщательно учитывать.

483. *Непрерывность и постоянство.* Эти характеристики применяемого метода регистрации, в основе которых лежат базовые принципы, предусмотренные международными стандартами, требуют наличия ведомства, которое обладает достаточной административной стабильностью и деятельность которого не ограничена фактором времени. Постоянство определяется полномочиями, которыми наделяется ведомство, регистрирующее акты гражданского состояния, путем принятия закона о регистрации актов гражданского состояния. Постоянство системы является необходимой предпосылкой непрерывности регистрации и статистического учета данных о естественном движении населения, что необходимо для осознанного понимания как текущих количественных показателей, так и тенденций в области статистических показателей естественного движения населения. Это в полной мере относится к функционированию как регистров населения, так и системы управления идентификационными данными.

484. *Конфиденциальность.* Это еще один важный принцип, предусмотренный международными стандартами¹⁴⁶. Функционирование системы регистрации актов гражданского состояния подразумевает сбор самой разной информации и физических лицах, образующих население. Хотя вся собираемая информация может иметь большое значение, некоторые данные, будучи идентифицируемыми и соотносимыми с конкретным физическим лицом, могут иметь весьма личный и деликатный характер. Чтобы содействовать получению системой полных и достоверных данных, что непосредственным образом влияет на применимость информации системы регистрации актов гражданского состояния, их конфиденциальность должна быть обеспечена; иными словами, те, кто предоставляет информацию, должны быть уверены в том, что эта информация будет использована только в законных целях или только в обобщенном виде, не позволяющем публично идентифицировать тех лиц, к которым она относится.

¹⁴⁶ Там же, пп. 298–299.

485. Если за разработку статистических данных о естественном движении населения отвечают не органы регистрации актов гражданского состояния, а другое ведомство, такое как национальная служба статистики, этому ведомству должен быть предо-

ставлен доступ к микроданным, а именно к персональным данным, собираемым системой регистрации актов гражданского состояния. Это существенно расширит возможности для оценки качества данных, включая выявление ошибок, и для производства высококачественной статистики естественного движения населения. Во всех случаях национальная служба статистики обязана обеспечивать уровень защиты, не уступающий или превышающий тот, которые обеспечивает ведомство, осуществляющее регистрацию актов гражданского состояния; кроме того, она обязана гарантировать строгое сохранение конфиденциальности. Помимо этого, обеспечению конфиденциальности и защиты персональных данных и предотвращению их нецелевого использования могут способствовать принятие закона о защите персональных данных и создание государственной структуры, отвечающей за защиту данных¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Такие органы защиты данных существуют в Норвегии и Швеции: Шведское управление защиты данных (www.datainspektionen.se/in-english/) и Норвежское управление защиты данных (www.datatilsynet.no/English/).

486. В современном мире действия, нарушающие конфиденциальность персональных данных, могут принимать самые разные формы, например, такие как взлом онлайн-баз данных или их продажа онлайн-дилерам с целью извлечения прибыли. Эти явления повышают важность мер, гарантирующих населению, что сохранение конфиденциальности персональных данных, сообщаемых при регистрации актов гражданского состояния, ведении регистра населения и управлении идентификационными данными, представляет собой приоритетную задачу и что доступ к такой информации строго регулируется законом и регламентами. Кроме того, они указывают на необходимость разработки максимально устойчивых механизмов защиты, предотвращающих несанкционированный доступ к реестрам; в свою очередь, для этого необходимо постоянно следить за развитием технологий, относящихся к системам цифровой безопасности.

487. На практике это означает, что должны быть внедрены стандартные процедуры (физические и электронные), обеспечивающие защиту информации. Например, подписывая договор найма, сотрудники должны также подписываться под обязательством не разглашать конфиденциальные данные, нарушение которого влечет за собой преследование по закону. Крайне важно выделять для безопасного хранения данных специально оборудованные зоны, например, лаборатории, в которых есть доступ к конфиденциальным данным, но отсутствует возможность выхода в Интернет или доступ к электронной почте. Когда данные из таких лабораторий переносятся в рабочую зону, в которой есть доступ к электронной почте и Интернету, эти действия должны регистрироваться, как и факты включения файлов с данными в состав сообщений электронной почты в виде вложений. Это означает, что необходимо вести журнал учета лиц, которые открывают, изменяют и запрашивают записи, чтобы иметь возможность отслеживать такие действия. Список лиц, имеющих доступ к конфиденциальным данным, должен быть ограничен теми, кому они необходимы в служебных целях.

488. *Расходы.* Любые расходы, связанные с регистрацией событий естественного движения населения и выдачей свидетельств и удостоверений личности, должны осуществляться таким образом, чтобы это стимулировало регистрацию и последующую выдачу документов. Международные стандарты¹⁴⁸ рекомендуют не взимать никакой платы, если регистрация рождения, брака, развода, внутриутробной смерти или смерти осуществляется в сроки, предусмотренные законом о регистрации. Кроме того, выдача физическим лицам первого свидетельства также должна осуществляться бесплатно. Взимаемая плата должна соответствовать цели выдачи документа, например, заверенных копий записей о событиях естественного движения населения или новых удостоверений личности, выдаваемых взамен старых. Разумные сборы на сумму, пропорциональную объему необходимой дополнительной работы, могут взиматься в случаях просроченной регистрации событий естественного движения населения, предусмотренных законом о регистрации. Суммы сборов, устанавливаемые для физических лиц, могут зависеть от продолжительности просрочки или от характера информации, например, при смене имени, узаконении, усыновлении (удочерении) или установлении отцовства. Исправление небольших канцелярских ошибок, выявленных при регистрации, похоронах или кремации, должно осуществляться бесплатно.

¹⁴⁸ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, п. 364.

489. *Подотчетность.* Должны быть внедрены механизмы, обеспечивающие подотчетность системы. Подотчетность системы и тех, кто обеспечивает ее функционирование, способствует уверенности населения в том, что система служит удовлетворению его нужд, и, среди прочего, повышает вероятность правильного и оперативного предоставления информации о событиях естественного движения населения и характеристиках причастных к ним лиц, своевременную регистрацию смены адресов в реестрах народонаселения и выдачу удостоверений личности с биометрическими¹⁴⁹ характеристиками. К примерам административных механизмов, обеспечивающих подотчетность, можно отнести создание института независимого генерального инспектора ведомства, уполномоченного проверять все процедуры и реальное качество оказания услуг персоналом ведомства, особенно с точки зрения доступа к персональной информации и осуществления манипуляций с ней. В ряде стран государственные служащие, работающие в таких ведомствах, обязаны давать клятву под присягой, что они будут выполнять свои обязанности в соответствии с действующим законом и регламентами и в случае нарушения этой клятвы будут подвержены наказанию и уголовному преследованию.

¹⁴⁹ В целом биометрические средства идентификации отражают уникальные и измеримые характеристики физического лица; к их числу относятся фотографии, отпечатки пальцев, ладони или стопы (в основном для идентификации новорожденных), рисунок радужной оболочки глаза и т. д.

(b) Услуги здравоохранения и социального обеспечения

490. Для получения доступа к медицинским и социальным льготам обычно требуются определенные документы, в том числе и содержащие регистрируемую информацию. Например, в рамках программ социального обеспечения, направленных на поддержку многодетных семей, выделению ресурсов предшествует подтверждение размеров семьи, для чего необходимо представить свидетельство о рождении каждого ребенка. Когда одинокий родитель обращается за помощью в связи со смертью другого родителя, ведомство может потребовать заверенную копию свидетельства о смерти, чтобы убедиться в том, что смерть действительно имела место. Услуги, связанные с продовольствием, иммунизацией, жильем, одеждой и удовлетворением других личных потребностей и предоставляемые через государственные или добровольные организации, требуют проверки лиц, которым они предоставляются; это подтверждает важность официальных удостоверений личности, выдаваемых ведомством, которое осуществляет управление идентификационными данными, а также первичных документов, таких как свидетельства о рождении и смерти, выдаваемых ведомством, отвечающим за регистрацию актов гражданского состояния.

491. Услуги в области медицины и охраны здоровья часто предоставляются населению бесплатно при условии выполнения прочих критериев соответствия требованиям, таких как место проживания и уровень дохода. Проблемы, связанные с осложнениями в ходе беременности или родов, могут быть причиной для возникновения в дальнейшем потребности в получении льгот по санитарно-медицинскому обслуживанию. Запись о рождении, а также записи, сделанные в больнице или клинике, могут содержать актуальную информацию, необходимую для подтверждения заявленного медицинского диагноза и состояния здоровья, и могут служить основанием для бесплатного обслуживания пациента. Отдельные причины смерти, указываемые в записи о смерти, могут давать членам семьи право на получение консультационных услуг и прохождение обследования на предмет возможного наличия у пережившего супруга и детей заболеваний, относящихся к категории наследственных, в зависимости от диагноза. Таким образом, содержание записей о событиях естественного движения населения становится критически важным для получения конкретных или адресных услуг.

(c) Реестры заболеваний

492. Данные заявлений и регистрационных записей все активнее используются в целях эпидемиологического надзора, а также для разработки и ведения реестров заболеваний. Международные медико-санитарные правила представляют собой правовой документ, требующий от стран-членов ВОЗ сообщать о фактах

заболеваний, которые важны для всего мира; уведомления о смертях и их регистрация могут быть важной составляющей процесса информирования о таких заболеваниях. Давно существующие во многих странах канцер-регистры используют данные о смертях для выявления новых случаев и обновления информации о зарегистрированных случаях. В результате стали внедряться и другие реестры; информативность этих реестров повышается, когда при их ведении используются данные записей актов гражданского состояния. Примерами могут служить реестры врожденных пороков развития, получающие первичную информацию из записей о рождении. Информация этих реестров используется также для проведения эпидемиологических исследований в случаях, когда причинами пороков развития могут быть факторы экологии или питания. Реестры других заболеваний, таких как туберкулез, СПИД или болезнь Альцгеймера, используют информацию записей о смерти для выявления ранее не заявленных случаев и обновления информации о зарегистрированных случаях. Эта информация критически важна для создания и ведения реестров заболеваний, пригодных для использования с целью выявления физических лиц и семей, нуждающихся в получении услуг здравоохранения или социального обеспечения. К другим примерам извлечения пользы из информации записей актов гражданского состояния можно отнести реестры пациентов и реестры врачебных назначений.

493. Для управления критически важными функциями, сочетающимися использование систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения и медико-санитарных систем, рекомендуется поручить национальному техническому комитету обеспечить наличие механизмов обмена данными и объединения данных. Это будет способствовать лучшему информированию о заболеваниях и ведению реестров заболеваний, а также непрерывной регистрации событий естественного движения населения, таких как смерть.

(d) Правовое применение и правовые действия

494. Настоящий справочник, а также принципы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, подчеркивают важность наделения каждого физического лица правовым статусом и идентичностью как одной из самых существенных и ключевых обязанностей государства. Это самым непосредственным образом связано с тем, что для получения разрешения на доступ ко многим услугам поддержки необходимо выполнить определенные требования. Удостоверения личности, основанные на данных регистрации актов гражданского состояния, служат правовым основанием для оценки соответствия важным критериям и разрешения доступа к услугам. От юридической информации из систем регистрации и управления идентификационными данными зависят многие другие сферы, такие как наследство, страхование, гражданство, школьное обучение, призыв на военную службу и семейный статус. Возраст, дата рождения, место проживания, место события, фамилия, гражданство и установление личности – все это важные юридически значимые факторы, возможность проверки которых в значительной степени зависит от системы регистрации. Они, в свою очередь, влияют на широкий спектр прав, которыми может быть наделено физическое лицо. Обычно эти базовые информационные элементы нельзя получить ни из какой другой системы.

495. Правовые аспекты информации, собираемой в процессе регистрации, представляют собой важный фактор, влияющий на структуру, внедрение, функционирование и администрирование программы регистрации и управления идентификационными данными. Эти элементы были описаны выше, в предыдущих главах, а области применения информации, рассматриваемые в настоящем подразделе, указывают на необходимость построения хорошо проработанной системы. Правовые проблемы часто возникают через много лет после даты события естественного движения населения. Следовательно, существует необходимость в сохранении записей и обеспечении их доступности. События, связанные с усы-

новлением (удочерением), узаконением, отцовством и расторжением законных браков, имеют правовые последствия в случаях, когда речь идет о наследстве, государственных услугах, страховом возмещении и последствиях для социального статуса и состояния здоровья. Здоровье приемного ребенка может стать проблемой в последующие годы в связи с медицинскими фактами, относящимися к здоровью биологических родителей. Такие ситуации могут приводить к правовым действиям, направленным на получение доступа к первоначальным записям с целью ознакомления с информацией, необходимой для оценки текущего патологического состояния. Таким образом, информация системы регистрации актов гражданского состояния находит применение при решении широкого спектра вопросов в самых разных целях и при самых разных обстоятельствах как среди населения, так и для осуществления административных, государственных и юридических действий и мероприятий.

(е) Другие межведомственные области применения

496. Информация записей актов гражданского состояния, регистров населения и системы управления идентификационными данными обладает ценностью и для ряда других программ национального и субнационального уровня. К ним относятся программы в области здоровья матери и ребенка, планирования семьи, структуры населения, планирования и развития системы медико-санитарной помощи, эпидемиологического надзора, оценки, распределения государственных ресурсов и электорального процесса. Применительно к программе здоровья матери и ребенка эта информация позволяет выявлять семьи, нуждающиеся в получении услуг. В рамках этой программы осуществляется финансирование ряда подпрограмм, связанных с оказанием медицинской помощи, питанием, социальным жильем, дородовым и послеродовым консультированием и предоставлением услуг здравоохранения детям до одного года и старше. При проверке фактов материнской или младенческой смерти могут использоваться записи как о рождении, так и о смерти, а также другие данные, полученные от поставщика медицинских услуг и учреждения, в котором произошло данное событие. На основе выводов таких проверок государство может вводить правила и регламенты, касающиеся медицинской практики, оказания медико-санитарных услуг в медицинских учреждениях или проблем, вызванных медицинскими ошибками. Информация уровня записей, полученная из системы регистрации актов гражданского состояния и реестров народонаселения, служит основным источником для инициирования и осуществления такого рода программ.

497. С повышением доступности компьютеризированных записей системы регистрации актов гражданского состояния и данных переписей некоторые страны, в которых отсутствуют регистры населения, создали долгосрочные репрезентативные выборки (лонгитюдные панели или виртуальные когорты) своего населения, объединив систематическую выборку записей о рождении за отдельные годы с другими записями актов гражданского состояния за последующие годы (такими как записи о браке и смерти), а также с данными о физических лицах, полученными в ходе переписей, проведенных в последующие десятилетия. В отличие от поперечных исследований, виртуальные когорты дают возможность исследовать большое количество индивидуальных последствий, наступающих в течение жизни физического лица (таких как социальное и экономическое неравенство с точки зрения здоровья, географической и профессиональной мобильности), без поправки на ошибку, вводимую несогласованностью числителя и знаменателя. Франция¹⁵⁰, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии¹⁵¹ и Соединенные Штаты Америки¹⁵² входят в число стран, которые инициировали ряд крупнейших национальных когортных исследований несколько десятилетий назад; в более поздние годы их примеру последовали Новая Зеландия¹⁵³ и Швейцария¹⁵⁴, а также ряд других стран. Несколько примеров таких инициатив описано ниже, во Вставке 26.

¹⁵⁰ Кристин Куэ, «Постоянная демографическая выборка Национального института статистики и экономических исследований Франции (INSEE)», *Courrier des statistiques*, No. 117–119 (2006 г.), сс. 5–14; Стефан Жюньо, (2014 г.). «Состав постоянной демографической выборки с 1968 по 2012 г.», Национальный институт статистики и экономических исследований, Департамент демографической и социальной статистики, рабочий документ No. F1406 (сентябрь 2014 г.); www.insee.fr/fr/metadonnees/source/s1166.

¹⁵¹ Пол Бойл, «Профиль когорты: шотландское лонгитюдное исследование (SLS)», *International Journal of Epidemiology*, том 38, No. 2 (2009 г.), сс. 385–392; Дермот Орейли и др., (2012 г.). «Описание когорты: лонгитюдное исследование в Северной Ирландии (NILS)», *International Journal of Epidemiology*, том 41, No. 3 (2012 г.), сс. 634–641; www.ons.gov.uk/aboutus/whatwedo/paidservices/longitudinalstudies.

¹⁵² «Национальное лонгитюдное исследование смертности», доступно по ссылке: www.census.gov/did/www/nlms/about/.

¹⁵³ Тони Блейкли, Алистер Вудворт и Клэр Сэлмонд, «Объединение обезличенных данных о смертности и данных переписи населения в Новой Зеландии», *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, том 24, No. 1 (2000 г.), сс. 92–95; Сара Хилл, Джун Аткинсон и Тони Блейкли, «Объединение обезличенных данных переписи населения и записей о смерти: когорты переписи 1981, 1986, 1991 и 1996 гг.», Технические доклад NZCMS No. 3 (Веллингтон, факультет охраны здоровья населения, Веллингтонская школа медицины и здравоохранения Университета Отаго, 2002 г.); www.otago.ac.nz/wellington/departments/publichealth/research/hirp/otago020541.html.

¹⁵⁴ Маттиас Бопп и др., «Профиль когорты: швейцарская национальная когорта – лонгитюдное обследование 6,8 млн человек», *International Journal of Epidemiology*, том 38, No. 2 (апрель 2009 г.), сс. 379–384; www.swissnationalcohort.ch.

498. Объединение различных источников информации, включая отслеживание сведений об одних и тех же физических лицах в данных разных переписей, в сочетании с данными записей актов гражданского состояния (и, где это применимо, данными из других административных источников, таких как медицинские записи) позволяет получить богатую информацию о географических, профессиональных и демографических изменениях в исследуемых группах населения. Панельные данные такого рода обладают большой ценностью при проведении методологических исследований и изучении путей изменения состояния здоровья и сложных жизненных траекторий, включая те, что относятся к образованию, социальной и профессиональной мобильности, изменению состава семьи и т. д., которые трудно, если не невозможно, или слишком дорого изучать, опираясь на один единственный источник данных.

499. Наличие у ведомства, отвечающего за регистрацию актов гражданского состояния, возможности делиться информацией с другими государственными ведомствами должно регулироваться нормативно-правовой базой, в которой должны быть определены условия и лимиты, конкретные партнерские ведомства и другие положения. Нормативно-правовая база системы регистрации актов гражданского состояния определяет постоянно действующий источник информации, обеспечивающий ею широкий спектр направлений деятельности и программ. Подробное рассмотрение темы нормативно-правовой базы содержится выше, в разделе D, Главы I.

Вставка 26

Лонгитюдные панельные исследования, проводимые путем объединения записей актов гражданского состояния и данных переписи населения

Франция инициировала исследование *Échantillon démographique permanent* («Постоянная демографическая выборка») с использованием данных когорты 1967 года рождения и переписи населения 1968 года. К концу 2013 года выборка увеличилась до 2,7 миллионов за счет лиц, учтенных в переписях 1968, 1975, 1982, 1990 и 1999 годов и учитываемых ежегодно с 2004 года. Каждый год, начиная с первого года исследования отслеживались все события естественного движения населения для всех лиц, рожденных в первые четыре дня октября. Размер выборки увеличился в четыре раза, по сравнению с 2004 годом для регистрации актов гражданского состояния и по сравнению с 2008 годом для переписи, так как в панель для мониторинга были включены лица, рожденные 2, 3, 4 или 5 января или в первые четыре дня апреля или июля.

Британским аналогом является «Лонгитюдное исследование» (Longitudinal Study) на основе данных переписей 1971, 1981, 1991, 2001 и 2011 годов. Записи, сделанные в ходе переписей, были объединены с данными о событиях естественного движения населения и была сформирована 1-процентная выборка населения Англии и Уэльса. Позднее были инициированы аналогичные исследования в Шотландии и Северной Ирландии. В «Шотландском лонгитюдном исследовании» (Scottish Longitudinal Study) используются данные переписи 1991 года, а в исследовании проводимом в Северной Ирландии (Northern Ireland Longitudinal Study) – данные переписи 2001 года.

Проводимое в Соединенных Штатах Америки «Национальное лонгитюдное исследование проблем смертности» (National Longitudinal Mortality Study) базируется на случайной выборке населения, представленной лицами, которые не находятся в специальных учреждениях; начиная с 1973 года в рамках исследования отслеживаются данные 1 миллиона респондентов текущих обследований населения, ежегодных социально-экономических дополнений к обследованиям и подгруппы переписи 1980 года в сочетании с информацией свидетельств о смерти, которая позволяет установить факты и причины смерти. Данное исследование позволяет оценивать различия в смертности в зависимости от социального и экономического положения, демографических характеристик и профессиональной принадлежности (совокупные и по причинам смерти).

В рамках «Новозеландского исследования проблем смертности на основе данных переписей» (New Zealand Census Mortality Study), которое проводится с использованием обезличенных данных на основе вероятностного подхода, данные всех переписей (1981, 1986, 1991, 1996, 2001 и 2006 годов) объединены с данными регистрационных записей о смерти за последующие три года (для когорт 1981, 1986, 1991 и 1996 годов рождения) и за последующие пять лет для более поздних когорт (2001 и 2006 годов рождения). Такое объединение дало возможность исследовать различия в смертности в зависимости от социально-экономического положения и этнической принадлежности, а также решить проблему ошибки, вводимой несогласованностью числителя и знаменателя, применительно к данным об этнической принадлежности, сообщаемым в ходе переписей, и данным о смертности, которые основаны на регистрационных записях о смерти.

В 2005 году в Швейцарии было инициировано общенациональное исследование «Швейцарская национальная когорта» (Swiss National Cohort), в рамках которого проведено объединение обезличенных данных переписи и регистрационных записей о смерти, охватывающее всех жителей страны, переписанных в ходе национальных переписей 1990 и 2000 годов. Объединение обезличенных данных переписей и записей о смерти и эмиграции в период с 1991 по 2008 год осуществлялось на основе детерминированного и вероятностного методов.

500. Чтобы непрерывно оценивать воздействие и результаты национальных программ в области здравоохранения и выявлять закономерности в состоянии здоровья населения, необходим доступ к соответствующей медицинской и демографической информации. Источником такой информации для планирования новых и оценки результативности существующих программ может служить программа регистрации. О какой бы проблеме ни шла речь: здоровье матери и ребенка до 1 года, планировании семьи, здоровье в целом или структуре рождаемости и смертности среди населения – информация о рождениях и смертях с разбивкой по медицинским, демографическим и географическим характеристикам может предоставляться на индивидуальной основе. В дальнейшем эта информация может быть использована для отслеживания результативности текущих программных мероприятий и для планирования и оценки программ. Информация индивидуальных записей, дополненная обобщенными статистическими данными о естественном движении населения для соответствующих переменных, представляет собой действенный механизм, позволяющий определять новые направления деятельности в рамках различных программ.

501. Еще одной областью применения регистрируемой информации различными ведомствами является распределение финансовых средств, кадровых ресурсов, предметов снабжения и услуг. Осуществление программ в таких областях, как образование, охрана здоровья матери и ребенка, планирование семьи, ведение медицинских реестров и реестров заболеваний и структура и состояние здоровья населения, требует принятия хорошо структурированных решений и выделения необходимых ресурсов. Чтобы делать это эффективно, необходима качественная, достоверная и надежная информационная база. В одних случаях такая база может быть обеспечена обобщенными статистическими данными о естественном движении населения, а в других – информацией индивидуальных регистрационных записей. В последнем случае поставщиком информации уровня отдельного индивидуума выступает система регистрации актов гражданского состояния. Когда речь идет о выделении средств программам, связанным с индивидуальными событиями, для принятия решений требуется информация именно этого уровня и ее можно получить от правильно организованной и хорошо функционирующей целостной системы регистрации актов гражданского состояния, реестров населения и управления идентификационными данными.

С. Области применения статистических данных о естественном движении населения

502. Описанная выше информация системы регистрации используется преимущественно на индивидуальном уровне. Помимо перечисленных основных областей применения, система регистрации обеспечивает базу микроданных (данных индивидуального уровня), необходимых для подготовки файлов, содержащих статистические данные о естественном движении населения и охватывающих такие области, как рождаемость, фертильность, смертность, браки, разводы и отдельные демографические тенденции. Статистические данные применяются более широко на общем описательном и аналитическом уровне. База данных служит многочисленным целям количественной оценки, давая возможность экстраполировать, оценивать и прогнозировать конкретные характеристики на основе данных за предыдущие периоды. Это позволяет применять их в большем количестве областей, некоторые из которых могут быть связаны с условиями, выходящими за рамки программы регистрации. Некоторые из областей их применения внутри статистического ведомства, а также совместно с другими ведомствами и программами и на общенациональном уровне описаны ниже.

1. Межведомственные области применения статистических данных о естественном движении населения

503. Своевременное получение информации о численности и характеристиках населения страны представляет собой обязательное условие для планирования социально-экономического развития и принятия обоснованных решений. Статистические данные о естественном движении населения и их последующих анализ и толкование важны для определения целевых показателей и оценки выполнения социально-экономических планов, включая контроль выполнения программ в области здравоохранения и народонаселения и оценку важных демографических показателей уровня жизни и качества жизни, таких как ожидаемая продолжительность жизни при рождении и младенческая смертность¹⁵⁵. Желательно получать статистические данные о естественном движении населения из комплексной системы регистрации актов гражданского состояния, так как она служит идеальным источником достоверной, полной, своевременной, непрерывно поступающей информации о событиях естественного движения населения. Кроме того, статистические данные о естественном движении населения, полученные на основе информации системы регистрации актов гражданского состояния и сопутствующих регистров населения, могут включать статистику ежегодных потоков из самых мелких единиц административно-территориального деления, которые не могут быть получены ни из какой другой системы сбора данных.

504. В модели, объединяющей регистрацию актов гражданского состояния, регистры населения и управление идентификационными данными в одну целостную систему, деятельность по статистическому учету естественного движения населения обычно осуществляется на базе национальной службы статистики, так как централизация всей проводимой в стране статистической работы повышает качество и эффективность производства официальных статистических данных. Кроме того, такая целостная модель дает возможность объединения с другими источниками. К примерам конкретных показателей и параметров, которые вычисляются национальной службой статистики, относятся младенческая смертность, общий показатель рождаемости, коэффициенты смертности, внутриутробной смертности, браков и разводов, общий показатель фертильности, показатели фертильности, смертности и браков с разбивкой по возрастам, таблицы дожития, ожидаемая продолжительность жизни при рождении и коэффициенты смертности по причинам смерти. Эти конкретные показатели рассчитываются не только в целом для страны и ее основных единиц административно-территориального деления, но и для небольших географических районов. Национальная служба статистики

¹⁵⁵ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, п. 3.

разрабатывает эти необработанные статистические данные для других программ и ведомств, решающих задачи в таких областях, как медицина, здравоохранение, обеспечение жильем, социальное обеспечение, образование, экономическое планирование, картирование зон повышенной опасности стихийных бедствий и т.д. Демографические данные используются в национальных целях внутри самого ведомства.

505. Многие области применения, описанные в предыдущем разделе, касаются регистрируемой информации индивидуального уровня; та же информация, но в агрегированном виде применяется аналогичным образом в статистических целях. В сфере охраны здоровья матери и ребенка статистические данные о естественном движении населения используются для вычисления показателей материнской смертности, младенческой смертности, осложнений во время беременности, схваток и родов, врожденных пороков, а также различных услуг здравоохранения, таких как ведение беременности и другие связанные с данной сферой государственные услуги. В дальнейшем эти количественные показатели используются программами для оценки качества оказываемой помощи, медицинских проблем, связанных с беременностью и родами, использования медицинских услуг и клинических результатов.

506. В рамках ведомств, отвечающих за здоровье населения, таких как министерство здравоохранения, статистические данные о естественном движении населения служат нескольким целям. Показатели смертности, рассчитанные на основе демографической информации записей о смерти, используются для выявления конкретных причин смерти в конкретных группах населения. Когда в каких-то группах показатели смертности оказываются значительно выше, чем в других, могут проводиться углубленные исследования или эпидемиологические расследования, направленные на выявление факторов, которые вызывают такое повышение. Географические данные о месте проживания и месте события, а также данные о годе события, могут давать дополнительную информацию о влиянии на здоровье условий проживания в конкретных местах и в конкретное время; эти данные имеют ключевое значение для оценки и контроля программ вмешательства.

507. Чтобы оценивать заболеваемость, вызывающую повышение смертности на определенной территории, необходимо анализировать данные смертности как по месту проживания умершего, так и по месту смерти. Люди могут быть инфицированы в одном месте, а потом перемещаться в другие места для получения медицинской помощи. Это может создавать ложное представление о том, в каком месте существует проблема. Показатели в районе, где происходят события, могут не иметь отношения к тому месту, где действительно существует проблема заболеваемости. Место проживания и место события представляют собой две переменные, которые критически важны для такого анализа.

508. Данные о смертности находят широкое применение в оценке медико-санитарных учреждений и изучении экологических и социальных факторов, имеющих отношение к системе здравоохранения. Показатели смертности конкретной больницы, клиники или другого учреждения могут сравниваться как с показателями других учреждений того же типа, так и со средними показателями по стране или штату. На основании этих данных можно в какой-то мере судить о качестве предоставляемых услуг; они могут характеризовать как все учреждение, так и конкретное лицо, оказывающее медицинскую помощь. Например, различия в показателях смертности после хирургического лечения кардиологических или онкологических заболеваний, отраженные в записях о смерти, могут использоваться для оценки результатов с точки зрения качества оказываемой помощи, наличия ресурсов или серьезности заболевания. В дальнейшем, когда это возможно, результаты такого анализа доводятся до медицинских учреждений и медицинских работников для их проверки и оценки с целью устранения выявленных недостатков.

509. Эти же данные могут использоваться группами, которые проводят от лица государства обследования, позволяющие определять, как следует распределить ресурсы и финансовые средства, чтобы повысить качество медико-санитарного

обслуживания населения. В странах, где для анализа потребления и качества услуг, оказываемых медицинскими учреждениями, проводится изучение медицинских записей, показатели смертности имеют большое значение.

510. Обычно записи о рождении содержат больше данных, чем записи о смерти. Из этого следует, что они могут применяться более широко. В соответствии с международными стандартами запись о рождении содержит сведения о матери, такие как ее демографические характеристики, история предыдущих беременностей и информация о родовом уходе; в некоторых странах записи о рождении содержат также информацию об услугах и поведенческих факторах, таких как курение, употребление алкоголя или наркотиков. Кроме того, записи часто содержат информацию о медицинских состояниях, сопутствовавших беременности, методах проведения родов и исходе родов. Эти данные формируют большой массив медицинских данных, используемых при проведении проверок, оценок и исследований. Информация о состоянии новорожденного на момент рождения, количестве баллов по шкале Апгар¹⁵⁶, массе тела новорожденного и врожденных пороках образует значительную базу данных, которая используется при планировании, оценке, проведении исследований и определении потребностей семей в медико-санитарном обслуживании.

¹⁵⁶ Шкала Апгар названа по имени доктора Вирджинии Апгар, врача-анестезиолога, которая разработала ее в 1952 году; шкала Апгар была внедрена в 1950-е годы как простой и быстрый способ оценить и обобщить показатели здоровья новорожденного. Оценка осуществляется на основе пяти критериев (цвет кожи, частота сердечных сокращений, рефлекторная возбудимость, мышечный тонус и дыхание) по шкале от нуля до двух, а общий балл по шкале Апгар варьируется в диапазоне от нуля до десяти.

511. Широкий и всеобъемлющий характер статистических данных о естественном движении населения, которые используются при проведении исследований, анализа и оценки, находит отражение в большинстве публикаций на тему здравоохранения и медицины, издаваемых государственными органами, профессиональными организациями и другими государственными и частными структурами. Примерами областей, исследуемых с использованием статистических данных о естественном движении населения, особенно в случаях, когда информация из разных баз данных может быть объединена с помощью ПИНа, могут служить: распределение женского населения по наличию родов в анамнезе (количеству живорождений), включая исследования проблемы бездетности; анализ фертильности по социальным слоям (уровень образования, трудовая деятельность); социальное неравенство по продолжительности жизни (с учетом рода деятельности и уровня образования); и интеграция иммигрантов с разбивкой по продолжительности проживания в стране пребывания.

2. Межведомственное использование статистических данных о естественном движении населения и области их применения

512. Статистические данные о естественном движении населения представляют собой механизм, играющий критически важную роль в обеспечении эффективного государственного управления, которое достигается планированием на основе данных и подотчетностью. Они обладают значительной ценностью и выполняют финансовую функцию, так как представляют собой важную информационную основу для планирования и распределения ресурсов на национальном и субнациональном уровне. Сторонний доступ к базе статистических данных о естественном движении населения важен для таких структур, как государственные службы социального обеспечения, организации, специализирующиеся на проведении независимых исследований и медицинские учреждения; он также необходим для оценки структуры населения и в образовательных целях.

513. Эти программы опираются на статистические данные о рождаемости, фертильности и смертности для решения текущих задач, выявления тенденций и прогнозирования новых путей развития рассматриваемых событий. Программы социального обеспечения используют данные о рождаемости для выявления географических и демографических характеристик высокой фертильности, от которых зависят льготы и услуги, предназначенные для женщин и детей до одного года. В частности, данные о рождаемости и фертильности используются при

планировании строительства и открытия новых школ. Аналогичным образом городское планирование в целом в значительной степени опирается на статистические данные о естественном движении населения.

514. Программы в области социального обеспечения и здравоохранения используют данные о смертности для оказания помощи семьям в районах, испытывающих трудности из-за эпидемий и других проблем медицинского характера и нуждающихся в поддержке. Объединяя записи социальных служб и статистические данные о естественном движении населения, можно получать сведения о структуре семей и на их основе осуществлять распределение ресурсов. Распределять ресурсы можно на основе таких данных, как количество детей, отсутствие одного из родителей, наличие проблем со здоровьем и доступность медицинских услуг на конкретной географической территории.

515. Ведомства, ведущие учет данных по отдельным медицинским аспектам, таким как категории конкретных заболеваний или нарушения здоровья и медицинские диагнозы, либо отвечают за проведение мероприятий по планированию и оценке, нуждаются в доступе к данным и информации системы статистического учета естественного движения населения. Количество людей, умирающих от конкретного заболевания или патологии, представляет собой ценную информацию для ведомств и программ, которые специализируются на этих состояниях. Наиболее полные и актуальные данные поступают из базы статистических данных о естественном движении населения. Ведомство, отвечающее за строительство новых медицинских учреждений, перемещение существующих клиник и других учреждений, оказывающих медицинские услуги, с учетом состояния здоровья населения, а также за внесение предложений по выделению новых ресурсов с целью удовлетворения существующих или прогнозируемых потребностей в услугах здравоохранения, должно иметь доступ к статистическим данным о естественном движении населения.

516. Количественная информация служит основой для осуществления таких программ. Заболеваемость конкретными болезнями, доля событий, происходящих в конкретных районах или конкретных медицинских учреждениях, относительная скорость изменений и тенденции, развивающиеся во времени, служат ценными показателями для ведомств, которые принимают решения и перераспределяют ресурсы с целью их максимально эффективного использования.

517. Информация о большой доле новорожденных с низкой массой тела, врожденных пороках и младенческой смертности, которая поступает из базы статистических данных о естественном движении населения, помогает определить, где следует проводить очередные программы охраны здоровья детей в возрасте до одного года. Такая информация может указывать, на какие диагнозы следует нацелить эти программы. Высокие показатели фертильности в конкретных возрастных группах могут информировать о необходимости переориентировать программу планирования семьи. Высокие коэффициенты смертности на конкретных географических территориях, в конкретных группах населения или в медицинских учреждениях представляют собой информацию, которая необходима медицинскому ведомству для проведения обследований и проверки записей с целью выяснения причин этих явлений.

518. Количественные данные часто бывают необходимы ведомствам для дальнейшего осуществления своих программ и выполнения своих ведомственных функций. В зависимости от того, какие задачи решает ведомство или программа, статистические данные о естественном движении населения служат важным источником информации, необходимой для описания кратких характеристик и структуры конкретных категорий событий естественного движения населения. В дальнейшем эти события могут анализироваться более детально с учетом их географии, демографической структуры, типов поставщиков услуг здравоохранения и конкретных групп населения, и могут объединяться с другими данными. Эти данные позволяют получать комплексную информацию, необходимую в контексте рассматриваемой программы или функции.

519. Например демографическая динамика перемещенных лиц, лиц без гражданства и беженцев может отличаться от демографической динамики обычного населения. Когда статистические данные о естественном движении населения, относящиеся к этим группам населения, достаточно полны, они могут быть полезны для государственных служащих и работников гуманитарных организаций, которые анализируют статистические закономерности и сравнивают эти данные с данными по населению страны в целом. В 2016 году Статистическая комиссия Организации Объединенных Наций создала Группу экспертов по статистике беженцев и внутренне перемещенных лиц, в задачи которой входит разработка рекомендаций по статистическому учету беженцев и подготовка технического доклада по статистике внутренне перемещенных лиц¹⁵⁷.

¹⁵⁷ См., например, доклад сорок седьмой сессии Статистической комиссии (E/2016/24-E/CN.3/2016/34), доступно по ссылке: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/Report-on-the-47th-session-of-the-statistical-commission-E.pdf>.

520. Параметры и показатели по отдельным событиям естественного движения населения могут применяться для обеспечения функционирования программы, ее оценки и анализа воздействия. При этом выбор конкретных данных определяется целью программы. Распространенными параметрами и показателями, которые используются в рамках осуществления ведомственных программ и функций, служат коэффициенты, соотношения, частотность и объем событий. При проведении программ иммунизации из файлов статистических данных о естественном движении населения могут быть получены сведения о количестве детей до одного года, проживающих на конкретной территории, и этот показатель поможет определить объем необходимого обслуживания.

521. Программы медико-санитарного обслуживания, программные инициативы, анализ и оценка воздействия, руководство программами, их планирование и разработка, исследовательская деятельность в значительной степени связаны с системой статистического учета естественного движения населения. В рамках этих видов деятельности разные ведомства, программы, частные и общественные организации выполняют разные функции. Системы статистического учета естественного движения населения должны быть организованы так, чтобы удовлетворять их нуждам; в свою очередь, сторонние пользователи нуждаются в том, чтобы эта информация была в наличии. Для достижения данной цели важно, чтобы эти группы участвовали в структуре программы регистрации актов гражданского состояния.

522. Использование данных может иметь общий характер и быть ориентированным на общие характеристики событий естественного движения населения. Коэффициенты рождаемости и смертности, частотность событий естественного движения населения с разбивкой по отдельным демографическим и географическим переменным, распределение событий естественного движения населения по типам поставщиков услуг, местам события и местам проживания физических лиц позволяют составлять общие статистические обзоры. Эти данные могут характеризовать последствия для здоровья населения или конкретные единицы административно-территориального деления вплоть до самых небольших географических районов, или учреждения здравоохранения. Статистические данные о естественном движении населения могут использоваться и с большей степенью детализации применительно к конкретным переменным результатам, таким как врожденные пороки, объем дородовой помощи с разбивкой по возрастам и социально-экономическим группам, информация о материнской и младенческой смертности с разбивкой по причинам, осложнения в ходе беременности и конкретные причины смерти с учетом различных демографических характеристик.

523. Подробные данные позволяют контролировать выполнение конкретной программы или решение задач ведомства, а также определять направления медико-санитарных исследований. Во всех случаях конкретные данные для этого поступают через систему статистического учета естественного движения населения и затем находят широкое применение в самых разных областях здравоохранения.

524. На международном уровне статистические данные о естественном движении населения играют важную роль как отчетные показатели выполнения программ развития, таких как Цели в области устойчивого развития. Из 230 показателей 19 рассчитываются с использованием статистических данных о естественном

движении населения, будь то в качестве числителя или в качестве знаменателя. Из этих девятнадцати 11 относятся к Цели 3 – хорошее здоровье и благополучие – в достижении которой большое внимание уделяется информации о причинах смерти. Более того, информация о полноте регистрации рождений и смертей непосредственным образом используется для расчета еще двух показателей. Многие другие показатели также содержат статистических данных о естественном движении населения, которые косвенным образом задействованы в оценке численности населения, коэффициентов, отношений и других цифр. Примерами показателей достижения Целей устойчивого развития, при расчете которых косвенно используются статистические данные о естественном движении населения, среди прочего могут служить показатели доступности некоторых услуг, владения землей, недоедания, посещения школы, грамотности и гендерного насилия.

(а) Распространение статистических данных о естественном движении населения

525. Согласно международным стандартам регулярное распространение статистических данных о естественном движении населения представляет собой один из принципов системы статистического учета естественного движения населения. Целью разработки статистических данных о естественном движении населения¹⁵⁸ должно быть как минимум: первое, обеспечение полного помесечного или квартального итогового счета событий естественного движения населения по графику, позволяющему с достаточной оперативностью предоставлять информацию для медико-санитарных программ, программ оценки численности населения, административных и других целей; и, второе, составление на ежегодной основе подробных таблиц по каждому типу событий естественного движения населения в перекрестной классификации по демографическим и социально-экономическим характеристикам. Такие таблицы должны сопровождаться метаданными, графиками, картами и описаниями, облегчающими их анализ и понимание.

526. При планировании программы составления подробных таблиц важно обеспечить наличие ресурсов для их составления на регулярной основе и в соответствии с опубликованным графиком. В целях составления таблиц с данными о естественном движении населения страны обычно устанавливают крайний срок для представления данных за предыдущий год. В зависимости от страны эта дата их представления может варьироваться в диапазоне между 1 февраля и 1 марта каждого года. Фиксированный график способствует эффективному использованию результатов анализа отношений между демографическими, экономическими и социальными факторами при планировании, осуществлении и оценке государственных программ и политики, а также в целях выработки и оценки планов деятельности в экономической и социальной сфере.

527. Существуют инструменты, которые помогают разрабатывать и осуществлять ежегодные программы распространения статистических данных о естественном движении населения, полученных на основе данных регистрации актов гражданского состояния. Главными из них являются третье пересмотренное издание «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения», в Приложении II к которому даны подробные рекомендации по составлению таблиц¹⁵⁹, а также инструкции и шаблон в помощь подготовке статистического отчета о естественном движении населения, разработанные Службой статистики Норвегии¹⁶⁰. Насколько это возможно, статистические данные должны быть сопоставимы внутри страны, по различным источникам демографических данных и на международном уровне, чтобы иметь возможность проводить международный анализ. Если особые условия в стране требуют отступления от международных стандартов, публикуемые данные должны сопровождаться разъяснениями в отношении таких отступлений и указаниями на то, каким образом национальные данные могут быть преобразованы, чтобы отвечать международным стандартам или приближаться к ним.

¹⁵⁸ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», 3-е пересмотренное издание, п. 38.

¹⁵⁹ Там же, Приложение II.

¹⁶⁰ Экономическая комиссия для Африки, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана и Служба статистики Норвегии, Хельге Брюнборг, Вибекке Оэстрайх Нильсен, «Инструкции и шаблон в помощь подготовке статистического отчета о естественном движении населения» (Аддис-Абеба, 2018 г.). В процессе подготовки, проект доступен по ссылке: <http://www.getinthepicture.org/resource/guidelines-and-template-developing-vital-statistics-reportsystem/files/event/documents/%5BDRAFT%5D%20Guidelines%20and%20Template%20for%20Developing%20a%20Vital%20Statistics%20Report.pdf>.

528. Ежегодная программа составления таблиц со статистическими данными о естественном движении населения как национального, так и субнационального уровня должна обеспечивать распространение данных, классифицированных в соответствии с нуждами изучения частотности, закономерностей, тенденций и географических различий применительно к наиболее важным характеристикам и определяющим факторам фертильности, смертности, внутриутробной смертности, брачности и разводов, а также взаимосвязей между ними. В план распространения должно быть включено составление таблиц для небольших географических территорий, а также разложение данных на соответствующие переменные. Помимо этого, программа должна включать составление таблиц, предназначенных для административных целей и позволяющих оценивать качество статистического учета естественного движения населения, включая полноту и своевременность регистрации и достоверность содержания регистрационных записей (или формуляров статистической отчетности, в зависимости от конкретной ситуации). При осуществлении программы составления таблиц необходимо стремиться к выполнению требований международных организаций и по возможности следовать рекомендациям обеспечения международной сопоставимости.

529. Что касается базовых принципов составления таблиц, они предполагают соответствие следующим требованиям:

- (а) *Универсальность.* В нормативно-правовой базе закреплено, что каждое событие естественного движения населения, происшедшее в пределах соответствующего географического района, должно быть зарегистрировано один и только один раз в установленный период времени. В связи с этим статистические таблицы должны охватывать весь географический район и включать события по всем группам населения данного района, которые имели место в установленный период времени. Таблицы с данными по стране должны включать только те события, которые произошли в пределах ее границ. События, происшедшие вне ее границ, подлежат включению в таблицы только в том случае, если они относятся к лицам, включенным в знаменатель численности населения для расчета возможных национальных коэффициентов, как в случаях смерти за рубежом граждан страны, находящихся в туристических поездках, или военнослужащих вооруженных сил. Странам, которые намерены внедрять этот подход, следует предусмотреть международный или двусторонний обмен записями, с тем, чтобы события, которые относятся к жителям других стран, не включались в подсчет данных;
- (б) *Построение таблиц по дате наступления событий.* Хотя в предварительных таблицах данные могут быть представлены по дате регистрации событий, чтобы максимально ускорить их подготовку, окончательные таблицы за тот или иной календарный период должны быть основаны на событиях, которые действительно имели место в течение этого периода, независимо от даты их регистрации;
- (с) *Построение таблиц по месту наступления события и по месту жительства.* Окончательные годовые таблицы должны составляться по месту жительства. Для таблиц с данными о событиях, имевших место по стране в целом, почти нет никакой разницы между местом наступления события и местом жительства. Окончательные таблицы для географических районов, размер которых меньше общей национальной территории, крупных единиц административно-территориального деления, мелких единиц административно-территориального деления и городов, должны составляться для аналитических целей по постоянному месту жительства. Однако, как отмечалось выше, в параграфах 465–469, следует готовить таблицы по месту наступления события, необходимые для административных целей и оценки регистрационного охвата.

530. Подробный перечень и спецификации для программы составления годовых статистических таблиц о естественном движении населения представлены в Приложении II к третьему пересмотренному изданию «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения». Помимо этого, странам рекомендуется публиковать данные о полноте регистрации по каждому событию естественного движения населения как на национальном, так и на субнациональном уровне.

531. Термин «распространение статистических микроданных о естественном движении населения» означает разработку механизмов, обеспечивающих пользователям доступ к файлам с индивидуальными записями, которые ведутся в целях производства статистических данных о естественном движении населения. Неотъемлемой характеристикой модели, объединяющей функции регистрации актов гражданского состояния, реестров народонаселения и управления идентификационными данными, является использование записей, которые хранятся в разных базах данных и могут быть объединены при помощи уникального идентификатора, желательно ПИНа. При получении данных из реестра народонаселения в целях разработки статистики естественного движения населения обычно опускаются позиции, не отвечающие целям агрегирования, такие как имена и адреса, но при этом сохраняется уникальный идентификатор и сведения о месте.

532. Рекомендации по распространению микроданных национальными службами статистики представлены и рассмотрены в третьем пересмотренном издании «Принципов и рекомендаций в отношении переписей населения и жилого фонда»¹⁶¹. Учитывая большое значение распространяемых микроданных для углубленного исследования демографических, медико-санитарных и социальных явлений, те же принципы и протоколы обеспечения конфиденциальности применимы к статистическим микроданным о естественном движении населения. Подробная информация о том, как распространение статистических микроданных о естественном движении населения осуществляется в Норвегии, приведена ниже, во Вставке 27.

¹⁶¹ «Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда», 3-е пересмотренное издание, 2015 г. (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.15.XVII.10), pp. 3.373–3.388.

Вставка 27

Норвегия: использование статистических микроданных о естественном движении населения в исследовательских целях

В Норвегии заявки на предоставление доступа к данным Центрального регистра населения рассматриваются Национальной налоговой администрацией, в ведении которой он находится. Налоговая администрация ежедневно предоставляет эти данные напрямую большому количеству пользователей, включая Статистическую службу Норвегии, Норвежскую администрацию по вопросам труда и социального обеспечения, Управление иммиграции и Норвежское картографическое агентство. Другие пользователи (более 2200) получают информацию через частную компанию, действующую по соглашению с Налоговой администрацией. Пользователи могут получать данные только после подачи заявки, содержащей разъяснение причин, по которым им необходимы эти данные. Пользователи получают только те данные Центрального регистра населения, на доступ к которым они имеют право по закону.

В свою очередь Служба статистики Норвегии рассматривает заявки на предоставление микроданных в рамках исследовательских проектов, относящихся к физическим лицам, учреждениям и предприятиям (www.ssb.no/en/omssb/tjenester-og-verktoy/data-til-forskning). Для получения разрешения на использование микроданных исследователи, представляющие утвержденные научно-исследовательские организации Норвегии, должны направлять заявки в Агентство по защите данных или один из региональных комитетов по этике; при этом они оплачивают стоимость формирования файлов с данными. Закон о статистике запрещает передачу персональных данных за пределы страны. До сих пор не было отмечено каких-либо серьезных случаев нецелевого использования данных Центрального регистра населения, но при этом было выявлено несколько случаев, когда нарушались условия получения микроданных, в частности, когда данные передавались другим исследователям или за границу.

Все предоставляемые микроданные обезличиваются; это означает, что все переменные, по которым можно установить личность физического лица, такие как имя и ПИН, удаляются из файла. Поскольку установить личность физического лица можно и по другим переменным, таким как адрес, полная дата рождения и т. д., пользователи обязаны подписать декларацию о неразглашении информации. Более того, микроданные предоставляются в рамках конкретного проекта и подлежат удалению, когда этот исследовательский проект завершен. К микроданным, которые могут предоставляться для исследовательских целей, относятся данные административных реестров, переписей населения и выборочных обследований; эти данные могут относиться к таким областям, как рынок труда, народонаселение, социальное обеспечение, доходы, благосостояние, образовательная деятельность и уровень образования, здравоохранение, учреждения и предприятия.

В соответствии с новым Законом о регистре населения, который должен вступить в силу в 2017 году, государственные органы и предприятия смогут получать неконфиденциальную информацию Центрального регистра населения по спискам на основе ПИНов. Частные предприятия и физические лица смогут получать содержащуюся в Регистре Реестре неконфиденциальную информацию об идентифицируемых физических лицах по именам. Принцип конфиденциальности на будет распространяться на такие информационные элементы, как имя, дата и место рождения, пол, ПИН, гражданство, семейное положение, и дата смерти. Конфиденциальной будет информация об адресе, родителях, супругах, детях и усыновлениях (удочерениях).

¹⁶² Резолюция 68/261. Текст доступен по ссылке: <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx>.

533. «Основные принципы официальной статистики»¹⁶² содержат однозначные разъяснения по администрированию официальной статистики на национальном и международном уровне. Особое внимание в них уделяется принципам обеспечения конфиденциальности информации, собираемой в статистических целях. Так,

Принцип 6, относящийся к международной статистической деятельности, гласит: «Личные данные, собираемые статистическими ведомствами для подготовки статистической информации, независимо от того, относятся они к физическим или юридическим лицам, должны носить строго конфиденциальный характер и использоваться исключительно в статистических целях». Помимо «*Основных принципов официальной статистики*», обеспечивая конфиденциальность микроданных, следует руководствоваться следующими четырьмя принципами:

- (a) *Надлежащее использование микроданных.* Микроданные, собираемые в официальных статистических целях, допустимо использовать для проведения статистического анализа в рамках исследовательских проектов, при условии сохранения конфиденциальности;
- (b) *Микроданные должны предоставляться только в статистических целях.* Необходимо проводить различие между использованием в статистических и аналитических целях и использованием в административных целях. В случаях статистического и аналитического использования цель состоит в получении статистических данных, которые относятся к группе лиц (будь то физических или юридических). В случаях административного использования цель состоит в получении информации о конкретном физическом или юридическом лице для принятия решения, которое может принести выгоду или нанести вред этому лицу. Если цель использования микроданных не является статистической или аналитической, доступ к микроданным не должен предоставляться;
- (c) *При предоставлении микроданных должны быть задействованы правовые и иные необходимые механизмы, гарантирующие сохранение конфиденциальности предоставляемых микроданных.* Правовые механизмы, призванные защищать конфиденциальность, должны быть в наличии до предоставления микроданных. При этом правовые механизмы должны быть подкреплены административными и техническими мерами, регулирующими доступ к микроданным и гарантирующими невозможность раскрытия персональных данных;
- (d) *Процедуры доступа к микроданным в исследовательских целях должны быть прозрачными и публичными и должны обеспечивать информирование о способах использования и пользователях микроданных.* Соблюдения данного принципа важно для укрепления уверенности населения в том, что микроданные используются должным образом, и для демонстрации того, что решения о предоставлении микроданных принимаются на объективной основе.

(b) Применение в демографических целях

534. Возможность применения статистических данных о естественном движении населения в целях демографического анализа в значительной степени зависит от качества и полноты этих данных. Достоверность и своевременность данных также представляют собой важный фактор при проведении демографического анализа в области смертности, рождаемости, фертильности, брачности и структуры населения.

535. Для проведения демографического анализа в области рождаемости и фертильности необходимы также конкретные переменные, многие из которых содержатся в файлах статистических данных о естественном движении населения. К характеристикам, которые важны для оценки и анализа фертильности в целях изучения структуры населения, относятся семейное положение матери, количество родов, порядковый счет рождения и место проживания. К другим факторам, которые могут влиять на уровень фертильности, относятся такие важные элементы данных, как расовая и этническая принадлежность, возраст родителей, семейное положение, социальный и экономический статус и уровень образования. Эти данные позволяют получить основную информацию по факторам, которые способны влиять на фертильность в конкретных группах населения и на рост численности населения.

536. К показателям, используемым в целях демографического анализа, относятся повозрастные коэффициенты фертильности, коэффициенты фертильности с разбивкой по брачным когортам, вероятность рождения ребенка в зависимости от возраста матери и подкатегории для коэффициентов рождаемости и фертильности. Во многих случаях для использования этих данных из системы статистического учета естественного движения населения требуется их объединение с данными переписей и других обследований. Это делает данные пригодными для проведения на их основе демографического анализа в областях, связанных с естественным ростом и изменением численности населения. Статистические данные о естественном движении населения часто используются для оценки качества переписей населения; в этих случаях производится сравнение данных об общем количестве рождений или смертей, полученных из этих двух источников.

537. Данные о смертности, полученные из системы статистического учета естественного движения населения, могут указывать на варьирование характеристик умерших или причин смерти. Эти переменные важны для демографического анализа смертности. Двумя важнейшими переменными, необходимыми для демографического анализа смертности, являются возраст и пол умершего. Соотношение между риском и причиной смерти, с одной стороны, и возрастом и полом, с другой стороны, делает их важными факторами в демографическом анализе смертности. Тот факт, что показатель смертности варьируется в зависимости от пола, географического района, семейного положения, социально-экономических условий и наличия ресурсов здравоохранения, делает эти характеристики существенными для анализа смертности. Многие из этих переменных содержатся в базе статистических данных о естественном движении населения, источником для которой служит программа регистрации. Для получения данных, которые не собираются в рамках программы регистрации, можно обратиться к другим источникам. Такими источниками могут служить обследования, выборка для которых формируется путем выявления и определения местонахождения соответствующих индивидуумов по записям о событиях естественного движения населения. Можно использовать и другие административные базы данных, содержащие нужную информацию.

538. Данные о смертности из системы статистического учета естественного движения населения используются также при составлении таблиц дожития, предназначенных для оценки смертности. Базовая таблица дожития содержит данные о смертности, ожидаемой продолжительности жизни и выживаемости. К другим областям их применения относятся прогнозирование численности населения, естественного роста населения и продолжительности жизни отдельных подкатегорий населения. Важными данными, необходимыми для составления таблиц дожития, являются данные о смертях. Способы применения таблиц дожития, а также данных о смертности, рождаемости и фертильности из системы статистического учета естественного движения населения, подробно описаны в ряде публикаций¹⁶³.

539. Статистика естественного движения населения может содержать существенные элементы данных, необходимые для оценки и прогнозирования параметров народонаселения. Базовый процесс предполагает использование сведений о количестве рождений и смертей, а также показателя миграции, которые за отсутствием реестра народонаселения могут быть получены из других источников. Эти данные можно использовать для обновления данных ранее проведенной переписи населения. Показатель естественного прироста населения, рассчитанный на основе информации о рождениях и смертях в сочетании с чистым показателем миграции, может быть использован для корректировки численности населения, полученной в ходе ранее проведенной переписи. Еще один подход, основанный на показателях естественного движения населения, предполагает использование показателей рождаемости и смертности в отдельных географических районах в сочетании с показателем численности населения согласно предыдущей переписи для определения общего количества проживающего населения в период между переписями.

540. Существуют разные методологии оценки и прогнозирования показателей

¹⁶³ Том Маултри и др., ред., «Средства демографической оценки» (Париж, Международный союз научных исследований в области народонаселения, 2013 г.), доступно по ссылке: <http://demographicestimation.iussp.org/>; «Руководство по сбору данных о рождаемости и смертности» (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.03.XVII.11).

народонаселения для всей страны или отдельных географических районов. Многие из них предполагают использование статистических данных о естественном движении населения, при условии, что программа регистрации обеспечивает должную отчетность (пример того, как использование результатов переписи в сочетании со статистическими данными о естественном движении населения может способствовать оценке параметров народонаселения на субнациональном уровне, приведен во Вставке 28). Когда программа регистрации не обеспечивает должного уровня полноты или достоверности и своевременности отчетности, могут быть использованы другие источники данных, но методы, применяемые в этом случае, более сложны и менее надежны.

Вставка 28

Тунис: распределение рождений на субнациональном уровне при оценке показателей народонаселения Национальным институтом статистики

Тунисский Закон о регистрации требует, чтобы рождения и смерти регистрировались в муниципальном органе или центре регистрации актов гражданского состояния, ближайшем к месту, в котором произошло событие. Однако, не во всех провинциях (крупнейшая единица административно-территориального деления) имеются больницы или клиники, и это вынуждает женщин, постоянно проживающих в этих провинциях, рожать и регистрировать детей в других провинциях. Поскольку место постоянного проживания не указывается в записях системы регистрации, возникает проблема при оценке численности населения на провинциальном уровне. Для решения этой проблемы Национальный институт статистики использует данные о географическом распределении детей в возрасте до одного года, полученные в ходе переписи населения, и соединяет их с данными об общем количестве рождений, полученными из записей системы регистрации актов гражданского состояния.

Глава VII

Цифровизация систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения

А. Введение

541. Стремительное развитие и растущая повсеместно доступность информационных технологий способствуют трансформации процессов регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения и их переходу с бумажного формата на электронный. Однако, для успеха этой трансформации требуется тщательно проработанный и осмысленный процесс разработки и внедрения. Темы, рассматриваемые в настоящей главе, охватывают технические аспекты цифровизации систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, а также их отдельных элементов. Опираясь на материалы «Руководства по цифровизации систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения» (версия 0.10)¹⁶⁴, настоящая глава описывает особенности и процессы подготовки, анализа и эффективного осуществления перехода на цифровую систему регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.

542. Как отмечалось ранее в настоящем справочнике, статистический учет естественного движения населения и регистрация актов гражданского состояния представляют собой две отдельные функции, но при этом критически важно, чтобы они создавались, поддерживались и функционировали как элементы одной согласованной и слаженной системы регистрации и производства статистических данных о естественном движении населения. Кроме того, с установлением взаимосвязей между системой регистрации актов гражданского состояния и современными системами управления идентификационными данными в системе регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения появляется дополнительное измерение. Эти взаимосвязи и порядок их функционирования графически представлены выше, на Рисунке 1, в Главе 1. Регистрация актов гражданского состояния определяется как непрерывная, постоянная, обязательная и сплошная запись событий естественного движения населения, которые относятся к населению той или иной страны, а также их характеристик, осуществляемая в соответствии с постановлениями и регламентами, принимаемыми согласно законодательству данной страны¹⁶⁵. Важно подчеркнуть признак всеобщности применительно к тем правам людей, которые относятся к регистрации фактов естественного движения населения; в этом смысле законы, нормы, правила и регламенты не должны препятствовать осуществлению данного права. В частности, регистрация событий должна быть осуществлена, даже если время, отведенное на это законом, истекло, а также вне зависимости от миграционного статуса, гражданства и любого поданного запроса, которые могут выступать как препятствие для регистрации фактов естественного движения населения, имевших место на данной территории. Регистрация актов гражданского состояния осуществляется, главным образом, с целью оформления документов, которые предусмотрены законом. Ценность таких записей как наилучшего источника

¹⁶⁴ См. www.crvs-dgb.org/en/;
Руководство доступно по ссылке:
www.crvs-dgb.org/wp-content/uploads/2015/11/crvs-dgb-0.10-FINAL-EN-ALL.pdf.

¹⁶⁵ «Принципы и рекомендации для системы статистического учета естественного движения населения», Статистические документы, Серия М, No. 19, 3-е пересмотренное издание (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.13.XVII.10), п. 279.

статистических данных о естественном движении населения широко признана. Процедуры регистрации событий естественного движения населения в равной степени важны для регистрации актов гражданского состояния как действия, предусмотренного требованиями закона, и для статистического учета естественного движения населения как источника статистической информации; следовательно, задачи, решаемые регистраторами актов гражданского состояния и статистиками, взаимосвязаны¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Там же, п. 274.

В. Общий обзор

543. Цифровизация административных процессов представляет собой неотъемлемую часть современных подходов к осуществлению функций государственного управления. В своем главном значении термин «цифровизация» означает генерирование цифровых последовательностей, которые представляют документ, сигнал и т.д. Этот же термин широко употребляется для обозначения процесса, в рамках которого единица информации преобразуется в единый двоичный код. Теоретически цифровая информация не может быть повреждена и не может ухудшиться со временем, так как она состоит из цифровых последовательностей, записанных и хранящихся на соответствующем устройстве. Поскольку цифровизация того или иного процесса или информации невозможна без применения информационных технологий, этим термином обозначается также компьютеризация этих процессов и информации – иными словами, речь идет об автоматизации с помощью компьютеров и программного обеспечения.

544. В контексте систем регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения, регистров населения и управления идентификационными данными цифровизация означает разработку корпоративной информационной системы – то есть, информационной системы¹⁶⁷, которая служит устойчивой технологической платформой, на которой могут быть объединены и согласованы производственные процессы всех элементов системы. Для успешного преобразования и оцифровки информации необходима функциональная система. Более того, даже если система бесперебойно функционирует без средств автоматизации, проводить цифровизацию следует осторожно, избегая поспешного применения высокотехнологичных средств и руководствуясь международными стандартами, в частности, третьим пересмотренным изданием «Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения».

¹⁶⁷ В Главе V настоящего справочника рассматривается интеграция рабочих функций систем регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и управления идентификационными данными.

545. Учитывая, что информационные системы обычно бывают довольно сложными и состоят из нескольких уровней, в последнее время сформировалась отдельная дисциплина – управление корпоративными информационно-технологическими средствами, основным предметом которой является организация ресурсов предприятия или организация с целью удовлетворения нужд заинтересованных сторон. Управление корпоративными информационно-технологическими средствами призвано обеспечивать соответствие стратегических целей верхнего уровня задачам деятельности операционного уровня и результатам проделываемой работы¹⁶⁸. Это дает возможность разрабатывать точные концептуальные проекты, позволяющие всем участвующим сторонам понимать производственные процессы, даже если они не имеют полного понимания информационных технологий.

546. Употребляемое в данном контексте понятие «производственный процесс» определяется упомянутым выше «Руководством по цифровизации систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения» как самодостаточный логический набор действий, выполняемых человеком или машиной с целью решения конкретной производственной задачи. Будучи запущенным конкретными событиями, производственный процесс может иметь один или несколько исходов, следствием которых может быть завершение процесса или его переход в другой процесс. Данное явление часто

¹⁶⁸ См. Ассоциация аудита и контроля информационных систем (ISACA), «Краткое руководство по управлению корпоративными ИТ-системами» (GEIT), Официальный документ («Белая книга») ISACA (ISACA, 2015 г.). Доступно по ссылке: www.isaca.org/Knowledge-Center/Research/Documents/Getting-Started-With-GEIT_whp_Eng_0314.pdf?regnum=353307.

представляют в виде схемы или карты, которая состоит из набора взаимосвязанных задач или действий, направленных на решение конкретной проблемы. Производственный процесс представляет собой сквозной набор действий, которые приносят пользу клиентам (или пользователям) и могут предполагать выход за рамки тех или иных функций.

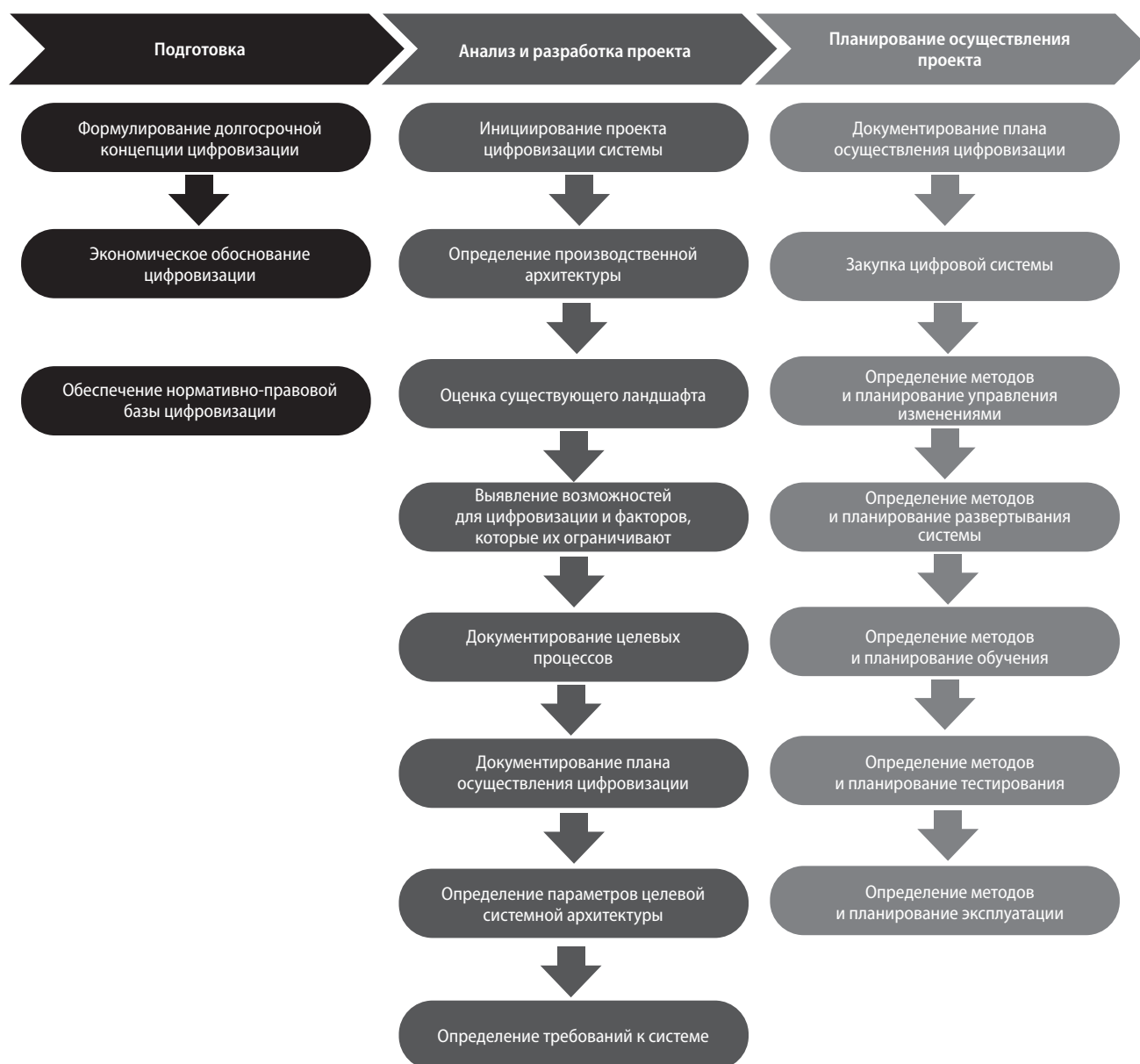
547. Первый шаг в применении этих современных механизмов и их рабочей логики заключается в формировании ясного понимания существующих производственных процессов и их заинтересованных участников, а также того, какими они должны быть в идеальной ситуации. Эта тема подробно обсуждается в главах II и III настоящего Справочника, а интеграция функций и компонентов регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения, реестров народонаселения и управления идентификационными данными рассматривается в Главе V. В настоящей главе основное внимание уделено техническим аспектам внедрения парадигмы корпоративной информационной системы и функциям управления корпоративной информационно-технологической средой, адаптированной к задачам регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, которые в дальнейшем становятся источником информации для реестров народонаселения и систем управления идентификационными данными. Все большее число стран внедряет биометрические удостоверения личности и системы управления идентификационными данными, основанные на применении биометрических маркеров. Такие системы обладают огромным потенциалом для улучшения статистических данных о естественном движении населения, но зачастую этот потенциал остается нереализованным. Некоторые из этих систем управления идентификационными данными тесно связаны с системой регистрации актов гражданского состояния, а некоторые связаны с ней слабо или не связаны вовсе. База данных, содержащая все идентификационные номера и персональные сведения о физических лицах может развиваться в реестр народонаселения, если ее регулярно пополнять данными о рождениях, смертях и миграции. Этот переход будет особенно беспрепятственным, если идентификационные номера присваивать при рождении, а не по достижении физическим лицом определенного возраста.

548. Главным справочным документом по этой теме служит упомянутое выше *«Руководство по цифровизации систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения»*, которое было разработано в помощь Африканской программе ускоренного совершенствования систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения – региональной программе, подготовленной во исполнение политических обязательств и руководящих директив министров, отвечающих за регистрацию актов гражданского состояния, а также в целях реформирования и совершенствования систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения на Африканском континенте.

С. Разработка концептуальных проектов

549. Общая база внедрения эффективно функционирующей корпоративной информационной системы должна быть адаптирована к процессу регистрации актов гражданского состояния, связанных со всеми возможными событиями естественного движения населения, сбора необходимой информации, обеспечения производства исчерпывающих статистических данных о естественном движении населения и генерирования исходных данных для реестров народонаселения. На приведенном ниже рисунке представлен жизненный цикл проекта цифровизации систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.

Рисунок 14

Жизненный цикл проекта цифровизации систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения

Источник: Адаптировано на основе материалов онлайн-версии «Руководства по цифровизации систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения», доступно по ссылке: www.crvs-dgb.org/en/.

550. Все фазы и рекомендуемые действия представлены ниже в предписанной последовательности и могут осуществляться одновременно или поэтапно, в зависимости от системы, заинтересованных участников и имеющихся ресурсов.

1. Подготовительная фаза

551. До начала проекта цифровизации систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения должны быть проведены мероприятия подготовительной фазы. Эта фаза включает согласование действий с реализуемой в стране более общей программой совершенствования системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета есте-

ственного движения населения и закладывает основу под экономическую модель цифровой системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Она состоит из следующих этапов:

- (а) *Формулирование долгосрочной концепции цифровизации.* Долгосрочная концепция цифровизации определяет, каким должно быть будущее состояние системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, которого предполагается достичь с помощью цифровых технологий. Долгосрочная концепция, приведенная в соответствие со стратегическим планом развития регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, строится с учетом потребностей высокого уровня и задает направление проекта цифровизации;
- (б) *Экономическое обоснование цифровизации.* Экономическое обоснование разъясняет, каким образом технологии способствуют экономичному совершенствованию систем и процессов регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Должен быть составлен документ с описанием ожидаемых выгод от цифровизации, который обеспечит поддержку основных заинтересованных сторон, будет служить обоснованием инвестиций в технологии и позволит собрать средства на реализацию проекта. Экономическое обоснование состоит из двух частей. В предварительном экономическом обосновании, которое разрабатывается на этом этапе, указывается реальная стоимость фазы анализа и разработки и ориентировочная стоимость всего проекта. В начале фазы осуществления проекта данная версия экономического обоснования будет пересматриваться и уточняться, чтобы более точно отражать выводы, сделанные на фазе анализа и разработки, и будет включать точное описание предлагаемой системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, а также выгод и затрат, связанных с осуществлением проекта;
- (с) *Обеспечение нормативно-правовой базы цифровизации.* Должна быть разработана или пересмотрена нормативно-правовая база национальной системы регистрации актов гражданского состояния, закрепляющая ее статистическую функцию и учитывающая наличие системы управления идентификационными данными с учетом контекста электронного правительства. Должны быть выявлены пробелы в существующей нормативно-правовой базе и должен быть составлен план приведения ее в соответствие с нуждами цифровой системы.

2. Фаза анализа и разработки проекта

552. Перечень мероприятий, определяемый на фазе анализа и разработки проекта, должен представлять собой пошаговое руководство по выбору информационно-коммуникационных технологий, отвечающих нуждам регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Последовательное осуществление этих мероприятий обеспечит полный анализ и прослеживаемость соответствующего странового контекста, от экономических требований регистрации актов гражданского состояния и статистического анализа естественного движения населения до детально проработанных требований к опорной системе регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Этот процесс включает следующие этапы:

- (а) *Инициирование проекта цифровизации.* Для успешного осуществления проекта цифровизации критически важно, чтобы с самого начала он осуществлялся на основе структурированного подхода, предполагающего наличие четко сформулированных ожиданий и стандартов для всех его участников и заинтересованных сторон. Для этого должна быть разработана документация начального этапа проекта, офици-

ально определяющая цели, подход, стандарты и сроки осуществления фазы анализа и разработки проекта. Документация начального этапа проекта должна быть предоставлена всем его основным участникам, чтобы до официального начала работ они могли подтвердить объем работ, а также свои функции и обязанности, и согласиться с ними. При осуществлении последующих мероприятий этот предварительный план проекта будет способствовать принятию решений и осуществлению руководства; при этом на начальном этапе реализации проекта он будет обновляться по мере изменения основных целей проводимых мероприятий;

- (b) *Определение производственной архитектуры регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.* Производственная архитектура определяется для достижения общего понимания целей, функций и потребностей организации, которое необходимо, чтобы направлять и администрировать деятельность организации и процесс изменений. В данном контексте под организацией понимаются ведомства, отвечающие за регистрацию актов гражданского состояния и статистический учет естественного движения населения. Последующие этапы процесса цифровизации должны соответствовать организационным основам, которые предусмотрены производственной архитектурой; иными словами, задуманная цифровая систем должна соответствовать производственным требованиям;
- (c) *Оценка текущего состояния ландшафта регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.* Чтобы выбрать подходящие технологии, которые будут обеспечивать функции регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, необходимо оценить текущее положение вещей, то есть, провести фактический анализ, который позволит понять достоинства и недостатки существующего ландшафта, включая те его элементы, которые отражены в документации как часть производственной архитектуры, такие как производственные процессы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Использование выводов такого анализа в качестве основы для последующего выбора технологий послужит залогом того, что технологическое вмешательство непосредственным образом обеспечит устранение выявленных недостатков¹⁷⁰;
- (d) *Выявление возможностей для цифровизации и факторов, которые их ограничивают.* Чтобы выбрать подходящие технологии, внедрение которых оправдано в существующем контексте, важно понимать, какие возможности существуют в стране для функционирования цифровой системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения и что может ему препятствовать. В дальнейшем знание этих возможностей поможет определить параметры целевой системы и процессов регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения;
- (e) *Документирование целевых процессов регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.* Целевые процессы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения – это перенастроенные процессы, которые непосредственным образом устраняют недостатки, обнаруженные в рамках предыдущих мероприятий по проведению фактического анализа и выявления возможностей. Целевые процессы должны упрощать и оптимизировать существующие процессы за счет меньшего бюрократизма, облегчения централизованной регистрации актов гражданского состояния, устранения

¹⁷⁰ Они должны использоваться в качестве исходных данных при проведении быстрой или комплексной оценки.

узких мест и повышения качества обслуживания населения. Целевые процессы будут опираться на целевую системную архитектуру, которая способствует упрощению и автоматизации;

- (f) *Определение требований к информации.* Понять, какая система в состоянии удовлетворить производственные потребности регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения можно, только разобравшись с тем, какие требования предъявляются к информации; иными словами, какие данные собираются, хранятся и используются в рамках существующей системы. В самом общем смысле это означает, что необходимо понять, какие логические сущности присутствуют в производственном пространстве и каковы взаимосвязи между ними. Вместе со словарем данных¹⁷¹ они образуют основу архитектуры данных, которая в дальнейшем, на уровне ее самой глубокой детализации будет определять структуру базы данных регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и реестров народонаселения, а также порядок взаимодействия с системами управления идентификационными данными;
- (g) *Определение параметров целевой системной архитектуры.* Архитектура целевой системы представляет собой целостную, функционально совместимую модель приложений и компьютерных программ, которые должны удовлетворять производственным нуждам и обеспечивать выполнение целевых процессов;
- (h) *Определение требований к системе.* Системные требования – это четко сформулированные положения о том, какими возможностями должна обладать система, чтобы удовлетворять потребностям заинтересованных участников; как показано на приведенном ниже рисунке, иллюстрирующем иерархию требований, системные требования вытекают из производственных требований и требований пользователей. Они должны делиться на две отдельные категории: функциональные требования и нефункциональные требования. Функциональные требования описывают требуемое поведение и функции системы. Нефункциональные требования описывают конкретные критерии, позволяющие судить о том, как работает система; иными словами, о ее производительности, защищенности и доступности.

¹⁷¹ Согласно определению, которое дано в «Руководстве по цифровизации систем регистрации актов гражданского состояния и статистическому учету естественного движения населения» (доступно по ссылке: www.crvs-dgb.org/en/glossary/), термин «словарь данных» означает набор информации, которая описывает содержание, формат и структуру базы данных, а также отношения между ее элементами, и используется для контроля доступа к базе данных и манипуляций с ней.

Рисунок 15
Иерархия требований



3. Фаза планирования осуществления проекта

553. Мероприятия фазы осуществления проекта обеспечивают создание комплексного рабочего плана проекта цифровизации – от выбора поставщиков программного обеспечения до тестирования информационно-коммуникационных решений, их развертывания на местах и последующего масштабирования. Данный процесс состоит из следующих элементов:

- (a) *Документальное оформление плана цифровизации.* По завершении всех мероприятий фазы анализа и разработки проекта важно тщательно спланировать все мероприятия следующей фазы – от закупки системы до начала ее полномасштабного внедрения. Проведение комплексного планирования снижает риски нарушения графиков и перерасхода средств, а тщательно проработанный план осуществления проекта служит структурной основой для непрерывного контроля хода проекта и отчетности по нему. Эта работа должна проводиться в рамках более общего стратегического плана и призвана гарантировать, что проект не будет осуществляться изолированно и что все взаимозависимости четко подтверждены всеми сторонами. При переходе от анализа и разработки проекта к его осуществлению необходимо вернуться к первоначальной проектной документации и скорректировать параметры проектной группы и руководства проектом с учетом меняющегося характера проводимых мероприятий. Это необходимо еще и для того, чтобы обновить экономическое обоснование, дополнив его статьями расходов, связанными с разработкой, тестированием и внедрением систем;
- (b) *Закупка цифровой системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.* Строгое следование процессу закупки обеспечит государству прочные позиции как стороне контракта и снизит риски, связанные с поставкой программного обеспечения и услуг. Центральную роль в этом играет запрос предложений, в котором должны быть четко указаны система, требования к ней, поставляемые позиции и сроки поставки. Закупка системы должна осуществляться в соответствии с правилами и регламентами государственных закупок;
- (c) *Определение методов и составление плана управления изменениями.* Управление изменениями представляет собой руководство мероприятиями по трансформированию организации, которое должно осуществляться таким образом, чтобы гарантировать, что все вносимые изменения будут приняты и встроены в повседневный режим работы. Эффективный метод управления изменениями критически важен для того, чтобы цифровая система и процессы были приняты и нашли применение на всех уровнях организации; при этом он должен согласовываться с другими мерами, направленными на совершенствование системы. Необходимо по различным каналам целенаправленно доносить четко сформулированную разъяснительную информацию о том, какие изменения происходят, а также о том, как и когда они скажутся на каждой из заинтересованных сторон;
- (d) *Определение методов и составление плана развертывания системы.* Развертывание представляет собой скоординированные действия организации по внедрению нового технического решения, платформы или сервисов. Успех развертывания зависит от предварительного планирования, наличия соответствующих ресурсов, постоянного контроля и оценки и эффективного обмена информацией;
- (e) *Определение методов и составление плана обучения.* Обучение персонала и пользователей порядку использования цифровой системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета

естественного движения населения и ее процессам обеспечивает эффективное использование системы, снижает риск ее неприятия участниками производственного процесса и предупреждает ее нецелевое использование;

- (f) *Определение методов и составление плана тестирования.* Тщательное тестирование вновь разработанной цифровой системы представляет собой важную гарантию того, что внедренная система будет отвечать целям ее внедрения. Тестирование должно проводиться последовательно, а его результаты должны сверяться непосредственно с требованиями к системе, сформулированными на фазе анализа и разработки проекта;
- (g) *Определение методов и составление плана эксплуатации.* На этапе эксплуатации и обслуживания полностью протестированная и принятая система включается в полномасштабную производственную среду для постоянного использования в условиях наличия эксплуатационной и технической поддержки. Данное мероприятие нацелено на планирование перехода от фазы осуществления проекта к вводу системы в эксплуатацию и ее передаче группе эксплуатации и обслуживания. Чтобы система могла полноценно функционировать и параметры ее работы соответствовали ожиданиям, план эксплуатации и обслуживания должен определять соответствующие задачи, мероприятия и лиц, отвечающих за их выполнение.

554. Приведенные ниже примеры Филиппин, Монголии и Ганы иллюстрируют разные подходы к разработке и осуществлению проектов цифровизации систем. Филиппины решили осуществлять цифровизацию своей системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в рамках государственно-частного партнерства; информация об этом проекте и его результатах приведена ниже, во Вставке 29.

555. Еще одним примером может служить Монголия. Недавно в этой стране была внедрена электронная система ввода данных, которая положительно сказалась на полноте регистрации рождений и смертей. Подробная информация об этом содержится во Вставке 30.

556. Третий пример – план цифровизации всей системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения Ганы – описан во Вставке 31.

Вставка 29

Филиппины: государственно-частное партнерство в области цифровизации системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения

Система регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения Филиппин функционирует на основе модели государственно-частного партнерства. Управление статистики Филиппин, выступающее одновременно как национальная служба статистики, и как ведомство, отвечающее за регистрацию актов гражданского состояния, заключило с частным предприятием контракт на условиях «строительство-передача-эксплуатация». Предмет контракта получил название «Второй проект информатизации системы регистрации актов гражданского состояния» и является продолжением проекта, который осуществлялся с 2000 года и обеспечил перевод в цифровой формат документов регистрации актов гражданского состояния и непосредственное оказание услуг регистрации актов гражданского состояния. Благодаря первоначальному «Проекту информатизации системы регистрации актов гражданского состояния» время обслуживания сократилось с 7–10 рабочих дней до менее одного дня, а показатель удовлетворенности клиентов повысился с 18 до 82 процентов.

В рамках «Второго проекта информатизации системы регистрации актов гражданского состояния» подрядчик осуществляет строительство объекта «под ключ» и принимает на себя перерасход средств, задержки и обговоренные риски исполнения. Надзор осуществляется Центром государственно-частного партнерства в соответствии с филиппинским Законом о государственно-частных партнерствах. После успешного ввода объекта в эксплуатацию права собственности на него будут переданы Управлению статистики Филиппин. Частное предприятие будет от имени Управления осуществлять эксплуатацию и обслуживание информационно-технологической системы на основании контракта, а Управление будет эксплуатировать Центр обслуживания системы регистрации актов гражданского состояния. В соответствии с графиком «Второй проект системы регистрации актов гражданского состояния» должен осуществляться в течение 12 лет на условиях упомянутого выше концессионного контракта (начиная с 2016 г.) и включает двухлетний этап разработки и десятилетний этап эксплуатации и обслуживания. Распределение доходов будет осуществляться в порядке, которые предусмотрен тендерным предложением частного партнера.

«Второй проект информатизации системы регистрации актов гражданского состояния» предусматривает компьютеризацию деятельности Управления статистики Филиппин по регистрации актов гражданского состояния и призван обеспечить возможность использования технологий формирования изображения для сбора, контроля доступа, хранения, ведения и администрирования документов регистрации актов гражданского состояния и образцов подписей всех городских и муниципальных регистраторов. Кроме этого, он призван ускорить разработку статистических данных о естественном движении населения и обеспечить возможность получения услуг регистрации актов гражданского состояния через общенациональную сеть пунктов регистрации актов гражданского состояния и других авторизованных партнеров. В рамках проекта предполагается разработать новое приложение системы регистрации актов гражданского состояния, которое будет основано на современной архитектуре, обеспечивающей компьютеризацию центральных и пользовательских функций системного администрирования и контроля рабочих параметров и параметров безопасности системы. Будет также обеспечена возможность доступа к услугам регистрации актов гражданского состояния по новым каналам, таким как Интернет, мобильные устройства и киоски; кроме этого, будет проведена интеграция услуг с другими государственными ведомствами и партнерами, а также будет создано и введено в эксплуатацию 40 дополнительных пунктов по всей территории страны.

К целям «Второго проекта информатизации системы регистрации актов гражданского состояния» относится повышение качества услуг регистрации актов гражданского состояния, включая выдачу копий свидетельств о рождении, смерти и браке, услугу заверения, выдачу справок об отсутствии зарегистрированного брака и новую услугу выдачи справок об отсутствии регистрации смерти. Проектом предусмотрены следующие ключевые показатели результативности (представлены только основные услуги):

Услуга	Прежнее ГЧП (2000–2016)	Новое ГЧП (2016–2028)
Выдача копии	2 часа	1 час
Заверение	2 часа	1 час
Справка об отсутствии регистрации брака	5 дней	1 день
Справка об отсутствии регистрации смерти	Нет данных	1 день

Наконец, в рамках «Второго проекта информатизации системы регистрации актов гражданского состояния» на территории Филиппин будет реализована схема географического резервирования на случай катастроф; при этом местонахождение резервных объектов не разглашается.

Вставка 30

Монголия: совершенствование процессов путем цифровизации системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения

В последние годы Монголия достигла очень высокого уровня регистрации рождений и смертей. Важную роль в этом сыграло внедрение страной электронной системы ввода данных. Везде, где это возможно, цифровые данные, поступающие от местных пунктов регистрации, передаются по сети в централизованную базу данных. Однако поскольку в большинстве административных районов (сумов) страны отсутствует прямой доступ к онлайн-системе регистрации актов гражданского состояния, для расположенных в этих районах пунктов была разработана офлайн-программа.

Регистратор, работающий на районном уровне, вводит данные о событии естественного движения населения с помощью офлайн-программы. Данная программа имеет механизмы проверки и контроля, благодаря которым формуляры заполняются полностью и вопросы в них соответствуют принятым в стране стандартам. Если какая-то информационная позиция отсутствует, регистрационная программа генерирует предупреждение и дальнейшая обработка становится невозможной. Завершив регистрацию, местный регистратор актов гражданского состояния распечатывает официальный регистрационный формуляр, содержащий QR-код с информацией в машиночитаемом формате.

Регистратор и лицо, предоставившее информацию, подписывают регистрационный формуляр и регистратор ставит на него печать. После этого регистрационный формуляр (содержащий также цифровую информацию в QR-коде) передается в регистрационное подразделение уровня провинции (аймака), где вышестоящий регистратор проверяет всю информацию регистрационного формуляра, а также приложенные к нему документы (такие как формуляр заявления о рождении, выданный медицинским учреждением, копии удостоверений личности родителей и признание отцовства). Если вся информация в порядке, производится сканирование QR-кода и данные вводятся в онлайн-систему регистрации. В противном случае требуется процедура исправления и регистрационный формуляр возвращается районному регистратору. В центрах регистрации, которые не имеют доступа в Интернет, информация о событиях естественного движения населения также компьютеризируется. Компьютеры используются для печати QR-кода и копии свидетельства, содержащего всю необходимую информацию, после чего они передаются в вышестоящий центр регистрации актов гражданского состояния, где производится сканирование QR-кода и информация в онлайн-режиме передается в национальную базу данных.

До внедрения офлайн-системы часто встречалась недостоверная информация о событиях естественного движения населения, что было вызвано непреднамеренными ошибками. После внедрения офлайн-системы, неточности, связанные с ошибками, которые допускались при вводе данных вручную, почти исчезли. Помимо этого, была достигнута значительная экономия времени, так как автоматическая проверка позволяет избежать многочисленных ошибок и данные приходится вводить только один раз.

Вставка 31

Гана: стратегия цифровизации регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения на основе комплексной оценки

Гана провела комплексную оценку своей системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения и разработала национальный план стратегического развития системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, который соответствует региональным и международным требованиям к развитию таких систем. Комплексная оценка выявила, среди прочего, практически полное отсутствие функциональной совместимости между базами данных основных заинтересованных участников; в различных государственных учреждениях функционировали дублирующие друг друга базы идентификационных данных физических лиц, что стоило стране значительных затрат; заинтересованные участники обменивались данными ситуативно и нерегулярно, а бумажный документооборот выступал одним из главных препятствий совершенствованию системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.

В рамках реализуемой в настоящее время национальной программы среднесрочного развития, которая носит название «Совместная повестка роста и развития Ганы на 2014–2017 гг.» был также выявлен недостаточный уровень развития и использования информационных систем регистрации актов гражданского состояния, незнание и невыполнение правил регистрации актов гражданского состояния и другие недостатки.

Был предложен стратегический план развития системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, предусматривающий полную цифровизацию системы с целью повышения ее эффективности и обеспечения разработки надежной и своевременной статистики, позволяющей контролировать и оценивать ход достижения национальных целей и Целей в области устойчивого развития на всех уровнях государственного управления. Одновременно с этим заинтересованным ведомствам было поручено разработать стратегию внедрения информационно-коммуникационных технологий для целей регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, а также подготовить экономическое обоснование ее осуществления. Группа консультантов оценила потребность заинтересованных ведомств в информационно-технологических системах, после чего отобранные участники были обучены использованию руководства по цифровизации системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения (опубликованного Экономической комиссией для Африки), чтобы выполнить первый этап программы цифровизации системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения.

На втором этапе программы участники провели семинар, целью которого было представить для критического рассмотрения первый проект карты производственных процессов регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в их текущем состоянии и выявить узкие места в предлагаемых процессах регистрации рождений, смертей, браков и разводов. Был также проведен анализ систем, цель которого состояла в том, чтобы подтвердить состояние существующих процессов и выявить недостающие этапы. В конце семинара участники предложили расширить сеть точек обслуживания, осуществляющих регистрацию всех событий естественного движения населения в рамках данной программы.

Ряд инициатив, предусмотренных стратегическим планом развития системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения предполагает автоматизацию и цифровизацию системы и процессов с целью расширить охват регистрационными услугами, стандартизировать и оптимизировать процессы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, интегрировать данные разных систем и обеспечить безопасное массовое хранение данных – причем все это должно быть

сделано с оптимальными затратами. При правильном применении информационно-коммуникационные технологии могут в значительной степени способствовать достижению всеобщей регистрации событий естественного движения населения, обеспечению населения юридическими документами о регистрации актов гражданского состояния, необходимыми для удостоверения личности, подтверждения гражданского состояния и осуществления прав, а также разработке достоверных, полных и своевременных статистических данных о естественном движении населения.

D. Основные соображения

557. Разработка и внедрение цифровой системы регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения, реестров народонаселения и управления идентификационными данными с использованием подхода, основанного на применении информационно-технологических систем корпоративного уровня и описанного выше, в Разделе В, должна осуществляться с учетом ряда основных соображений, которые изложены ниже.

558. Система должна иметь надежное основание, подкрепленное хорошо проработанным планом, вовлеченностью заинтересованных сторон и благоприятствующей нормативно-правовой базой; подробная информация об этом представлена ниже:

- (а) *Карта производственных процессов.* Основные заинтересованные участники рассматриваемой системы должны собраться вместе, чтобы составить карты существующих производственных процессов (статус-кво или текущее состояние) и предлагаемых производственных процессов (идеальная ситуация). Каждая такая карта должна содержать информацию об участниках, процессах, сроках, результатах и узких местах. Данное мероприятие будет способствовать обсуждению между основными заинтересованными участниками и обеспечит единое представление о существующей и предлагаемой системе. Карта предлагаемой системы должны быть принята за основу при проведении мероприятий по цифровизации¹⁷²;
- (б) *Анализ нормативно-правовой базы.* Необходимо провести анализ на наличие законов и регламентов, обеспечивающие правовую поддержку внедрению предлагаемой цифровой системы. Необходимо сравнить законодательство с картой производственных процессов предлагаемой системы, чтобы убедиться, что функции участников, процессы и их результаты соответствуют нормативно-правовой базе. Процесс анализа законодательства должен быть инициирован до внесения каких-либо изменений в систему.

559. Цифровизация должна проводиться в соответствии с международными стандартами, в частности, с теми, что изложены в третьем пересмотренном издании «*Принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения*».

560. Первый из них связан с выбором технологии. Выбор аппаратных средств и программного обеспечения должен осуществляться комплексно, чтобы была обеспечена функциональная совместимость; при этом необходимо иметь в виду, что аппаратные средства требуют периодического обновления. Технологический комплекс для комплексной системы регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения и управления идентификационными данными должен разрабатываться на базе современных решений для компьютерных сетей с доступом в Интернет. Более того, учитывая, что в какой-то момент времени возникнет необходимость в сборе биометрических признаков, эта функция должна быть предусмотрена в системе, особенно в части хранения и поиска данных. Выбор технологии должен быть основан на объектив-

¹⁷² В ходе совершенствования систем регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения в 16 странах, которое проводилось в рамках инициативы Фонда Блумберга «Данные для здравоохранения», были определены 10 вех в составлении карт производственных процессов. Эти вехи помогают планировать процесс цифровизации и способствуют обеспечению и контролю качества. Более подробная информация об этой инициативе доступна по ссылке: <https://crvsgateway.info/learningcentre/crvs-processes>.

ной оценке потребностей и результатах сравнительного анализа существующих технологий с точки зрения соотношения затрат и эффективности. В качестве варианта выбор технологии и обслуживание могут осуществляться в рамках государственно-частного партнерства; при этом должны быть разработано техническое задание с четко сформулированными положениями о подотчетности и правах собственности. В этом контексте необходимо учитывать соображения, изложенные в последующих параграфах.

561. Что касается аппаратных средств, хотя документы ясно указывают на то, что аппаратура устаревает относительно быстро, что служит стимулом к приобретению новейших, самых современных (и следовательно самых дорогих) решений, документы также ясно указывают на то что для повседневного ведения реестров народонаселения и регистрации актов гражданского состояния и связанной с этим обработки данных не требуются самые передовые технологические возможности. Исходя из этого, следует отдавать предпочтение аппаратным средствам, которые соответствуют спецификациям системы и при этом совместимы с условиями эксплуатации (с точки зрения батарейного питания, долговечности и других характеристик) и удобны в использовании (с точки зрения размеров экрана, долговечности, весовых и других характеристик).

562. Что касается программного обеспечения, следует отдавать предпочтение зарекомендовавшим себя платформам, а не доморощенным решениям. Когда используется известная платформа, меньше времени затрачивается на обучение персонала, отвечающего за поддержку программных решений. Недостаток известных платформ состоит в том, что они могут отвечать не всем спецификациям системы. Необходимо взвесить все за и против, чтобы убедиться, что программное обеспечение соответствует требованиям системы и что при этом оно может поддерживаться в рамках системной архитектуры, независимо от группы поддержки. Программное обеспечение должно быть удобно в использовании. В условиях появления портативных персональных цифровых устройств и вызванного этим изменения коммуникативного поведения пользователи рассчитывают на то, что у них всегда есть доступ к необходимым услугам системы, причем в максимально интерактивном режиме. Архитектура системы должна предусматривать наличие интерфейсов, обеспечивающих выполнение если не всех, то, по крайней мере, большей части пользовательских требований.

563. Второе, соображения защиты данных требуют принимать в расчет требования как процесса, так и граждан. Эти соображения касаются следующего:

- (а) *Передача и шифрование.* Цифровизация системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения может означать переход с бумажного формата на электронный с целью передачи данных по электронным каналам. Чтобы ограничить возможность нарушения конфиденциальности данных в результате их перехвата при передаче, необходимо предусмотреть возможность их шифрования и осуществлять его на соответствующих уровнях системы: на уровне файлов, приложений, базы данных и т. д.;
- (б) *Хранение.* Цифровизация системы регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения, включая реестр народонаселения и управление идентификационными данными, может также предусматривать сканирование старых записей и ввод их данных. Это не означает, что старые записи, оформленные на бумаге, могут быть утилизированы. Напротив, их необходимо тщательно оберегать и хранить, ограничивая доступ к ним и регулируя порядок обращения с ними, ведь некоторым из этих документов может быть несколько сотен лет. Пример, иллюстрирующий важность сохранения исторических записей, описан во Врезке 13 Главы III;

- (с) *Срок хранения.* Как и в случае с хранением, срок хранения электронных записей должен регулироваться четко сформулированными правилами. При осуществлении долгосрочных программ, таких как регистрация актов гражданского состояния и статистический учет естественного движения населения, серверное пространство может стать проблемой. В связи с этим стратегия управления информацией соответствующих ведомств должна четко определять, должны ли удаляться цифровые и электронные записи и, если да, то когда и в каком порядке;
- (d) *Аутентификация.* В системе регистрации актов гражданского состояния, которая предусматривает выдачу онлайн-свидетельств о рождении и смерти, должны быть тщательно проработаны методы аутентификации, позволяющие минимизировать кражу персональных данных и торговлю детьми с использованием украденных свидетельств. Пример применения механизмов проверки и защиты данных при выдаче заверенных копий Службой регистрации актов гражданского состояния и идентификации Чили описан во Вставке 6 Главы II.

564. Третьим аспектом, нашедшим отражение в стандартах, является конфиденциальность информации о физических лицах: это один из базовых принципов регистрации актов гражданского состояния и статистического учета естественного движения населения. Обеспечение конфиденциальности персональных данных, хранящихся в цифровой системе, требует тщательной настройки параметров безопасности и многоуровневой защиты от попыток взлома системы с целью получения доступа к записям. Возможное неправильное обращение с личной информацией и даже злоупотребление ею не всегда происходит извне системы, следовательно, необходимо строго контролировать доступ к реестру, ограничивая его соответствующими должностными лицами. И даже в этом случае должна быть установлена иерархия, предусматривающая разноуровневые права доступа к записям и осуществления манипуляций с ними. Кроме того, определенную роль играет и физическая защита; например, рабочие станции не должны иметь интерфейсов для подключения съемных карт памяти, которые могут быть использованы для несанкционированного копирования записей.

565. Наконец, в последние годы обсуждается тема цифрового удостоверения личности. Хотя общепринятое определение этого понятия еще не сформулировано, обычно оно понимается как уникальное и постоянное удостоверение или виртуальная идентификационная карточка, которая выдается физическому лицу и позволяет аутентифицировать это лицо как пользователя всех принадлежащих ему портативных цифровых устройств как в цифровой среде, например при совершении онлайн-банковских операций или операций электронной коммерции, так и в реальном мире, везде, где требуется удостоверение личности (например, когда необходимо подтвердить свою личность в медицинском учреждении или по требованию полиции). В нем хранятся биометрические данные, такие как отпечатки пальцев или отсканированное изображение радужной оболочки глаза, которые могут считываться все большим числом современных портативных цифровых устройств. Тот факт, что цифровые удостоверения личности еще не стали внедряться повсеместно, обусловлен рядом проблем, одна из которых состоит в том, что для их проверки необходимо независимое от платформ и внешних устройств решение¹⁷³. Поскольку, скорее всего, концепция цифровых удостоверений личности будет находить все большую поддержку и придет на смену модели «имя пользователя плюс пароль», системы регистрации актов гражданского состояния, статистического учета естественного движения населения, реестров народонаселения и управления идентификационными данными должны учитывать это и, возможно, даже предоставлять это как дополнительную услугу своим пользователям. Возможность применения в этом контексте технологии «Блокчейн» рассматривается ниже, во Вставке 32.

¹⁷³ См. Боб О'Донелл, «Дилемма цифрового удостоверения личности», *Recode*, 10 августа 2016 г. Доступно по ссылке: www.recode.net/2016/8/10/12413592/digital-identity-virtual-id-card-fido-web-api.

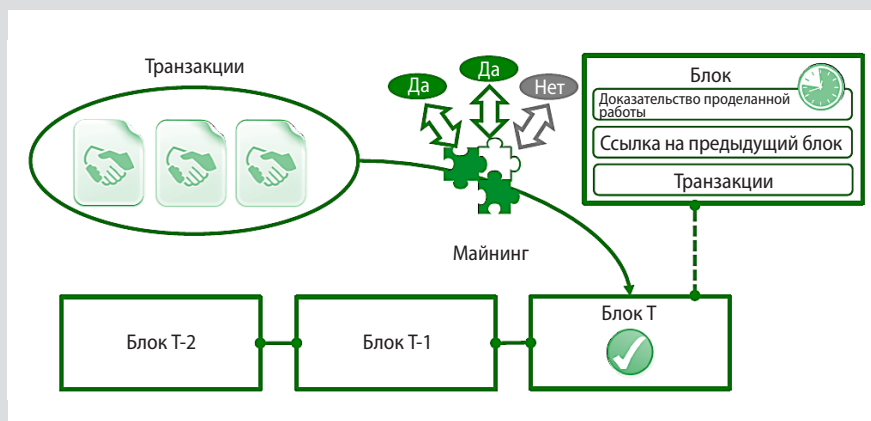
Вставка 32

Блокчейн и системы регистрации актов гражданского состояния и управления идентификационными данными

Отмечаемый в последнее время всплеск интереса к технологии, известной как блокчейн (технология распределенных реестров), и к криптовалютам привлек внимание многих правительств, учреждений Организации Объединенных Наций и гражданского общества возможностями их применения в сфере регистрации актов гражданского состояния и управления идентификационными данными.

Как и предполагает название, блокчейн – это цепочка блоков; каждый блок содержит записанную в него информацию, подсоединен с помощью хэш-указателей (математических функций) и защищен криптографическими средствами. Блокчейн может рассматриваться как децентрализованная сеть, предназначенная для ведения синхронизированных экземпляров цифрового реестра, распределенного между участниками сети. В мире блокчейн каждый участник хранит один реестр, в котором регистрируются все события, происходящие на платформе. Когда объявляется новый элемент информации, относящийся к тому или иному участнику, его проверяют «майнеры» (этим термином обозначают тех, кто осуществляет такую проверку), после чего этот элемент добавляется и отображается в реестре каждого из участников.

Согласно замыслу и по своей природе цепочки блоков защищены от изменения данных. После того, как информационная запись создана и проверена, она сохраняется на постоянной основе, поскольку она проверена и сохранена на основе консенсуса. Это делает ее изменение исключительно трудной задачей. Как следствие фальсификация данных становится слишком дорогой. По этой причине технология блокчейн потенциально пригодна для применения в областях, связанных с управлением записями, таких как регистрация актов гражданского состояния и управление идентификационными данными.



Источник: Презентация корпорации IBM, посвященная применению технологии блокчейн для управления идентификационными данными, Сеул, ноябрь 2016 г. Доступно по ссылке: www.slideshare.net/eburon/blockchain-for-identity-management-ibm-part-1-of-3.

В самом простом и наиболее практичном варианте внедрения технологии блокчейн для целей регистрации актов гражданского состояния все изменения в системе останутся незаметными для граждан и, кроме того, для регистраторов актов гражданского состояния. Граждане будут приходить в пункты регистрации и сообщать требуемую информацию, а местные регистраторы будут вводить необходимую информацию в систему. Изменится только то, что происходит в фоновом режиме; иными словами, изменится система ввода, хранения и изменения данных. Никто из местных регистраторов не сможет вносить изменения в хранящуюся в системе информацию без ее проверки другими лицами, и во всех случаях редактирования информации будет оставаться аудиторский след.



Источник: тот же.

Помимо своего обычного применения, технология блокчейн может применяться для решения многих проблем, возникающих в сфере регистрации актов гражданского состояния и управления идентификационными данными. Гипотетически, представители населения могут регистрировать любые события естественного движения населения, заходя в сеть блокчейн из любого места, где имеется доступ в Интернет. Например, родители могут самостоятельно вводить данные заявления о рождении ребенка, подтвердив свою личность с помощью собственных идентификационных данных, либо даже, если такая возможность поддерживается веб-приложением, выгрузив в сеть блокчейн ссылку на заверенное цифровой подписью видео или фотографию и указав при этом полное имя ребенка, дату и место его рождения и другую информацию. Майнеры регистрируют новый факт рождения и свяжут его на безотзывной основе с родителями, которые выступают заявителями, после чего произойдет обновление всех реестров. Для дальнейшей валидации этого процесса родители могут также добавить личное заверение факта рождения или его заверение третьим лицом, или и то, и другое, а также приложить дополнительные подтверждения этого факта, такие как медицинское свидетельство о рождении, выданное медицинским учреждением.

Как и любые другие данные, персональные данные хранятся в цифровом формате и не могут быть удалены или изменены, даже если соответствующее физическое лицо изменит место своего пребывания. Следовательно, потеря документов, удостоверяющих личность, перестанет быть проблемой, и подтверждение личности упростится. По сути, может отпасть необходимость в том, чтобы иметь при себе и предъявлять какие-либо физические удостоверения личности, при условии возможности выйти в сеть и представить хранящуюся в ней идентифицирующую информацию, включая паспортные данные и биометрические признаки, такие как отсканированное изображение сетчатки глаза или отпечатки пальцев. Эта возможность может быть особенно ценной при работе с беженцами и перемещенными лицами, которые могли не иметь возможности забрать с собой документы, удостоверяющие личность, покидая места своего проживания.

Несмотря на восторженные ожидания, связанные с революцией в области регистрации актов гражданского состояния и управления идентификационными данными, которую способна произвести технология блокчейн, ее практическое применение все еще находится на стадии экспериментов: осуществлено лишь несколько небольших пилотных проектов, и пока не идет речи о каком-либо масштабном внедрении. На данном этапе (конец 2017 года) это скорее проработка концепции. Возможность применения этой технологии требует дальнейшего изучения, в том числе и с точки зрения возможности обеспечивать правильный и полный ввод информации, необходимой для осуществления статистической функции.

Приложение I

Международная форма медицинского свидетельства о смерти

INTERNATIONAL FORM OF MEDICAL CERTIFICATE OF CAUSE OF DEATH

Cause of death		Approximate interval between onset and death
I		
Disease or condition directly leading to death*	(a) .....	.....
	due to (or as a consequence of)	
Antecedent causes	(b) .....	.....
Morbid conditions, if any, giving rise to the above cause, stating the underlying condition last	due to (or as a consequence of)	
	(c) .....	.....
	due to (or as a consequence of)	
	(d) .....	.....
II		
Other significant conditions contributing to the death, but not related to the disease or condition causing it	.....	.....

*This does not mean the mode of dying, e.g. heart failure, respiratory failure. It means the disease, injury, or complication that caused death.		

МЕЖДУНАРОДНАЯ ФОРМА МЕДИЦИНСКОГО СВИДЕТЕЛЬСТВА О СМЕРТИ

Причина смерти		Приблизительный интервал времени между началом болезни и смертью
I		
Болезнь или состояние, непосредственно приведшие к смерти*	(a) .....	.....
	вызванная (или явившаяся следствием)	
Предшествовавшие причины	(b) .....	.....
Патологические состояния, если таковые имели место, которые привели к возникновению вышеуказанной причины;	вызванная (или явившаяся следствием)	
основная причина указывается в последнюю очередь	(c) .....	.....
	вызванная (или явившаяся следствием)	
	(d) .....	.....
II		
Прочие важные состояния, способствовавшие смерти, но не связанные с болезнью или патологическим состоянием, приведшим к ней	.....	.....

* Это не относится к виду смерти, такому как сердечная недостаточность, остановка дыхания. Это означает заболевание, травму или нарушение, которые явились причиной смерти.		

Приложение II

Компьютерное программное обеспечение для определения и кодирования первоначальной причины смерти

Кодирование вручную представляет собой трудоемкий процесс, для выполнения которого необходимо понимать и уметь применять правила и принципы Международной классификации болезней, чтобы правильно кодировать и определять первоначальную причину смерти. Начиная с 1960-х годов ведется разработка автоматизированной системы кодирования, которая призвана оптимизировать процесс кодирования и сделать более единообразным применение правил кодирования и принципов определения первоначальной причины смерти. Однако, эти автоматизированные системы не заменяют собой квалифицированных кодировщиков, которые до сих пор необходимы, чтобы помогать автоматизированным системам кодирования, когда система отклоняет те или иные свидетельства о смерти, и осуществлять контроль качества записей, полученных в результате автоматического кодирования, особенно в случаях внесения измерений в данные автоматизированных систем. В настоящее время в мире наиболее широко распространены две автоматизированные системы кодирования: MMDS и IRIS. Обе системы требуют, чтобы для уведомления о смерти использовалась форма свидетельства о смерти, рекомендованная ВОЗ.

Система MMDS (Mortality Medical Data System – система медицинских данных о смертности) представляет собой пакет программного обеспечения, разработанный в 1960-х годах Национальным центром статистики здравоохранения США. Он состоит из компонентов, которые предназначены для осуществления различных процессов, связанных с управлением кодируемыми данными: ввод данных, кодирование причины смерти, определение первоначальной причины смерти и преобразование данных в целях статистического анализа. Компонент MICAR (Mortality Medical Indexing Classification and Retrieval – система индексации, классификации и поиска медицинской информации о причинах смерти) отвечает за кодирование множественных причин смерти в соответствии с правилами и принципами Международной классификации болезней. Компонент MICAR кодирует причины смерти, введенные в текстовом формате, и этот процесс зависит от языка ввода. Он применяется в Австралии, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии и Соединенных Штатах Америки. Компонент ACME (Automated Classification of Medical Entities – система автоматической классификации медицинских объектов) определяет первоначальную причину смерти по кодам, сгенерированным компонентом MICAR. Поскольку данные в компоненте ACME представлены в числовом формате, его функционирование не зависит от языка ввода. Компонент ACME нашел применение в Бразилии, Франции и Швеции, но из-за очень специфических инструкций по кодированию без компонента MICAR он работает не очень эффективно. В настоящее время система MMDS поддерживается Национальным центром статистики здравоохранения США, который и является ее главным пользователем.

В 2000-х годах пять стран стали осуществлять совместную разработку независимой от языка автоматизированной системы кодирования. Система IRIS, изначально основанная на системах MICAR и ACME, разрабатывалась как бесплатное программное обеспечение с закрытым кодом и не зависящее от языка ввода. Так же, как и система MMDS, система IRIS осуществляет кодирование множе-

ственных причин смерти и определяет первоначальную причину. Система IRIS может использоваться в двух режимах: с вводом кода и с вводом текста. При вводе кода система определяет первоначальную причину смерти по введенным непосредственно в нее кодам. Этот режим доступен, если имеется инсталлированное программное обеспечение IRIS и подготовленные данные в требуемом формате. В текстовом режиме причина смерти вводится в виде текста и кодируется в соответствии с правилами и принципами Международной классификации болезней с целью определения первоначальной причины смерти. Текстовый режим требует составления и ведения локального словаря, что позволяет использовать систему в любой языковой среде. Составление и ведение словаря требует значительных вложений, но этот процесс может быть облегчен путем модификации существующего словаря, как в случае с французским словарем, который был использован для составления локального словаря французского языка для Марокко.

В настоящее время система IRIS используется или находится в процессе внедрения во многих странах мира, среди которых: Австралия, Бразилия, Канада, Чехия, Фиджи, Франция, Люксембург, Мексика, Филиппины, Южная Африка, Швеция и другие. «Институт IRIS», созданный на базе Немецкого института медицинской документации и информации и действующий при поддержке стран-партнеров, поддерживает систему IRIS силами своей рабочей группы, обеспечивающей соблюдение правил и принципов Международной классификации болезней; выпускает обновления программного обеспечения; и организует ежегодные учебные мероприятия.

Литература

- Blakely, Tony, Alistair Woodward and Clare Salmond. Anonymous linkage of New Zealand mortality and census data, *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, vol. 24, No. 1 (2000), pp. 92–95.
- Bopp, Matthias and others. Cohort profile: the Swiss national cohort—a longitudinal study of 6.8 million people, *International Journal of Epidemiology*, vol. 38, No. 2 (April 2009), pp. 379–384;
- Boyle, Paul J. and others. Cohort Profile: The Scottish Longitudinal Study (SLS), *International Journal of Epidemiology*, vol. 38, No. 2, April 2009, Pages 385–392, <https://doi.org/10.1093/ije/dyn087>.
- Brazil, Ministry of Health, National Health Foundation. Manual de procedimento do sistema de informações sobre mortalidade (Mortality information system handbook), (Brasilia, 2001). Available at http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sis_mortalidade.pdf.
- Brunborg, Helge. Civil registration and vital statistics for refugees, in UNHCR, *Statistical Yearbook 2014*, chap. 5, pp. 67–73. Available at www.unhcr.org/56655f4c16.html.
- Brunborg, Helge, Vibeke Oestreich Nielsen, United Nations Economic Commission for Africa (2017–09). Guidelines and template for developing a vital statistics report. Addis Ababa. UN. ECA, ESCAP and Statistics Norway. Available at <https://hdl.handle.net/10855/24163>
- Carter, Karen and others. Mortality and life expectancy in Kiribati based on analysis of reported deaths, *Population Health Metrics*, vol. 14, No. 3 (2016).
- Chandra Sekar (Chandrasekaran), Chidambara and William Edwards Deming. On a method of estimating birth and death rates and the extent of registration, *Journal of the American Statistical Association*, vol. 44, No. 245 (March 1949), pp. 101–115.
- Couet, Christine. L'échantillon démographique permanent de l'Insee, *Courrier des statistiques*, No. 117–119 (2006), pp. 5–14; Stéphane Jugnot, (2014).
- De Savigny, Don and others. Integrating community-based verbal autopsy into civil registration and vital statistics (CRVS): system-level considerations, *Global health action* vol. 10,1 (2017): 1272882.
- Dusetzina, Stacie B. and others. Linking Data for Health Services Research: A Framework and Instructional Guide (Rockville, Maryland: Agency for Healthcare Research and Quality, United States, 2014)
- Gupta, Mamta and others. Estimating mortality using data from civil registration: a cross-sectional study in India, *Bulletin of the World Health Organization*, 2016, vol. 94, No. 1, pp. 10–21.
- Hill, Kenneth. Analytical methods to evaluate the completeness and quality of death registration: current state of knowledge, Technical Paper No. 2017/2 (New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2017). Available at www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/technical/TP2017-2.pdf.

- Hill, Sarah, June Atkinson, and Tony Blakely. Anonymous record linkage of census and mortality records: 1981, 1986, 1991, 1996 census cohorts, NZCMS Technical Report No. 3 (Wellington, Department of Public Health, Wellington School of Medicine and Health Sciences, University of Otago, 2002). Available at www.otago.ac.nz/wellington/departments/publichealth/research/hirp/otago020541.html.
- India, Ministry of Home Affairs, Office of the Registrar General and Census Commissioner, Vital Statistics Division. Sample Registration System (New Delhi, 2007). Available at www.censusindia.gov.in/Vital_Statistics/SRS/Sample_Registration_System.aspx
- ISACA. Getting Started with Governance of Enterprise IT (GEIT), ISACA White Paper (ISACA, 2015). Available at: https://informationsecurity.report/Resources/Whitepapers/54de6804-71c8-4aed-a044-8263345c2b6c_Getting-Started-With-GEIT_whp_Eng_0314.pdf
- Joubert, Jané and others. Evaluating the quality of national mortality statistics from civil registration in South Africa, 1997–2007, *PLOS One*, vol. 8, No. 5 (2013).
- La constitution de l'échantillon démographique permanent de 1968 à 2012, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, Direction des Statistiques Démographiques et Sociales, Document de Travail No. F1406 (September 2014); www.insee.fr/fr/metadonnees/source/s1166.
- Mahapatra, Prasanta and others. Civil registration systems and vital statistics: successes and missed opportunities. *Lancet*, vol. 370, No. 9599, pp. 1653–1663 (2007);
- Moultrie, Tom and others. Tools for Demographic Estimation (Paris, International Union for the Scientific Study of Population, 2013), available at <http://demographicestimation.iussp.org/>.
- Murray, Christopher and others. What can we conclude from death registration? Improved methods for evaluating completeness, *PLOS Medicine*, vol. 7, No. 4 (April 2010).
- O'Donnell, Bob. The digital identity dilemma. *Recode*, 9 August 2016. Available at www.vox.com/2016/8/10/12413592/digital-identity-virtual-id-card-fido-web-api.
- Oestreich Nielsen, Vibeke and others. Status Analysis on Civil Registration and Vital Statistics (CRVS). Documents 2014/41 (Oslo-Kongsvinger, 2014). Available at www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/status-analysis-on-civil-registration-and-vital-statistics-crvs.
- O'Reilly, Dermot and others. Cohort description: The Northern Ireland Longitudinal Study (NILS), *International Journal of Epidemiology*, vol. 41, No. 3, June 2012, Pages 634–641, <https://doi.org/10.1093/ije/dyq271>
- Philips, David and others. A composite metric for assessing data on mortality and causes of death: the Vital Statistics Performance Index, *Population Health Metrics*, vol. 12, No. 14 (2014).
- Pinto da Silveira, Daniele and Elizabeth Artmann. Accuracy of probabilistic record linkage applied to health databases: systematic review, *Revista de Saúde Pública*, vol. 43, No. 5 (2009).
- Plan International (2014). Birth registration in emergencies: a review of best practices in humanitarian action. Available at <https://planusa-org-staging.s3.amazonaws.com/public/uploads/2021/05/birth-registration-emergencies-2014.pdf>.
- Proceedings of the International Identity Management Conference, Seoul, 23–25 September 2014, available at https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7125/International_Identity_Management_Conference_Proceedings.pdf?sequence=4.

- Rao, Chalapati and Matthew Kelly. Overview of the principles and international experiences in implementing record linkage mechanisms to assess completeness of death registration, Technical Paper No. 2017/5 (New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2017).
- Rao, Chalapati and others. Evaluating national cause-of-death statistics: principles and application to the case of China, *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 83, pp. 618–625 (August 2005).
- Rao, Chalapati and others. Validation of cause-of-death statistics in urban China, *International Journal of Epidemiology*, vol. 36, No. 3 (2007), pp. 642–651.
- Report of the Delegates to the International Statistical Congress held at St. Petersburg in August, 1872 (Washington, D.C., Government Printing Office, 1875), p. 46.
- United Nations (1969). *Methodology and Evaluation of Population Registers and Similar Systems* (United Nations publication, Sales No. E.69.XVII.15)
- _____ (1985). *Handbook of Vital Statistics Systems and Methods, vol. II, Review of National Practices*, (United Nations publication, Sales No. E.84.XVII.11).
- _____ (1998a). *Handbook on Civil Registration and Vital Statistics Systems: Developing Information, Education and Communication* (United Nations publication, Sales No. 98.XVII.4).
- _____ (1998b). *Handbook on Civil Registration and Vital Statistics Systems: Preparation of a Legal Framework* (United Nations publication, Sales No. E.98.XVII.7)
- _____ (2000). *Handbook on geographic information systems and digital mapping* (United Nations publication, Sales No. 00.XVII.12)
- _____ (2004). *Handbook on the Collection of Fertility and Mortality Data* (United Nations publication, Sales No. E.03.XVII.11).
- _____ (2007). *Register-based statistics in the Nordic countries - Review of best practices with focus on population and social statistics* (United Nations publication, Sales No. E.07.II.E.11).
- _____ (2009). *Handbook on Geospatial Infrastructure in Support of Census Activities* (United Nations publication, Sales No E.09.XVIII.8)
- _____ (2014). *Principles and Recommendations for a Vital Statistics System, Rev. 3* (United Nations publication, Sales No. E.13.XVII.10).
- _____ (2017). *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Rev. 3*, (United Nations publication, Sales No. E.15.XVII.10).
- _____ (2019a). *Guidelines on the Legislative Framework for Civil Registration, Vital Statistics and Identity Management Systems, Rev.1* (United Nations publication, forthcoming).
- _____ (2019b). *Handbook on Civil Registration, Vital Statistics and Identity Management Systems: Communication for Development* (United Nations publication, forthcoming)
- World Health Organization (2010a). *Cause of death on the Death Certificate in line with ICD-10: Quick reference guide*. Available at http://apps.who.int/classifications/apps/icd/icd10training/ICD-10%20Death%20Certificate/html/ICD-10_Resources/causeofdeathflyer.pdf.
- _____ (2010b). *Rapid assessment of national civil registration and vital statistics systems*, (WHO/IER/his/STM/2010.1).
- _____ (2010c). *Improving the Quality and Use of Birth, Death and Cause-of-Death Information: Guidance for a Standards-based Review of Country Practices* (Geneva, 2010).

- _____ (2010d). *International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems, 10th revision* (Geneva, 2010). Details available at www.who.int/classifications/icd/en/
- _____ (2013). *Strengthening civil registration and vital statistics through innovative approaches in the health sector*, report of a technical meeting, Geneva, 17–18 December 2013, document WHO/HIS/HSI/2014/1. Available at www.who.int/healthinfo/civil_registration/crvs_meeting_dec2013_report.pdf.
- _____ (2015). *International statistical classification of diseases and related health problems, tenth revision, fifth edition* (Geneva, 2016). Available at www.who.int/iris/handle/10665/246208.
- Yang, Gonghuan and others. Mortality registration and surveillance in China: History, current situation and challenges, *Population Health Metrics*, vol. 3(1), No. 3 (April 2005).